

Riigi vedelkütusevaru moodustamine ja haldamine

*Kas riigi vedelkütuse julgeolekuvaru on
nõuetekohaselt moodustatud ja vajaduse korral
operatiivselt kasutatav?*

Riigi vedelkütusevaru moodustamine ja haldamine

Kas riigi vedelkütuse julgeolekuvaru on nõuetekohaselt moodustatud ja vajaduse korral operatiivselt kasutatav?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll hindas, kas AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur (edaspidi OSPA) on nõuetekohaselt moodustanud riigi vedelkütuse julgeolekuvaru ning sisse seadnud piisava järelevalve, mis kindlustab varude kvaliteetse säilimise.

Auditi üheks eesmärgiks oli veenduda, kas vedelkütusevarud on vajaduse korral operatiivselt kasutuselevõetavad, et tagada kriisiolukorras Eesti majanduse tõrgeteta toimimine 90 päeva jooksul.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Majanduse toimimine sõltub suurel määral vedelkütuste kättesaadavusest. Isegi lühiajalised tarneraskused võivad seisata majandustegevuse ning kujutada ohtu riigi julgeolekule. Näiteks Eesti Energia suudab kütusetarnete katkemisel jätkata kaevandatud põlevkivivarude toel elektritootmist vaid ca seitse päeva, misjärel võivad jääda kodud pimedaks ning seiskuda ettevõtted.

Riik on kulutanud vedelkütusevaru moodustamiseks üle kahe miljardi krooni. Lisaks on kütuse tarbijad kütuse hinnas sisalduva varumaksega toetanud varu hoiustamist enam kui 100 miljoni krooniga.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontroll leidis OSPA tegevuses olulisi puudusi. Eestile antud ülemineku perioodi tähtaegadeks on jäänud varu nõutavas koguses moodustamata. Varu kasutuselevõtuks pole OSPA välja töötanud tõhusat plaani, mis tagaks kriisiolukorras majanduse tõrgeteta toimimise 90 päeva jooksul.

Samuti näitas audit, et järelevalve varude olemasolu üle on ebapiisava ulatuse ning usaldusväarsusega. Riigikontrolli hinnangul pole küllaldaselt maandatud risk, et nõrga kontrolli tõttu läheb kaduma osa vedelkütusevarust.

Olulisemad auditi tähelepanekud on järgmised:

- OSPA ei ole suutnud moodustada vedelkütusevaru ülemineku perioodiga ettenähtud tähtaegadeks. Ei 2007., 2008. ega ka 2009. aasta alguses pole varu suurus olnud nõutud tasemel. Probleemide varjamiseks esitas OSPA Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ja Euroopa Liidule valeandmeid, näidates ettevõtete operatiivvarusid vedelkütusevaruna. Riigikontrolli hinnangul on kütuse hilisem ostmine pidevalt tõusnud maailmaturu hindade tõttu toonud kaasa varu soetuskulude suurenemise vähemalt 20 miljonit krooni.

- OSPA rahastamisel ei ole lähtunud tegelikest vajadustest. Raha on antud põhjendamatult palju ning pikalt ette, kuna OSPA on nõudnud rahaeraldusi enne hangete korraldamist ning arvestanud seejuures kütusehindade suure volatiilsusega. Selle tulemusena on aastatel 2006–2008 OSPA kuu keskmine rahajääk olnud *ca* 490 miljonit krooni. Riigikontrolli hinnangul jääb OSPA-l 90 päeva kütusevaru moodustamise järel raha üle 401 miljonit krooni, mille saab OSPA aktsiakapitali vähendamise teel kanda tagasi riigieelarve tuludesse.
- Vedelkütusevaru järelevalve on puudulik. Kogu terminalis hoiustatud kütuse mõõtmise ning laoaruanalüüsi kontrollimise asemel piirduakse vaid sellega, et võrreldakse hoiustaja näidatud mahutites oleva kütuse koguse ja OSPA varude vastavust. Lisaks on inspekteerimistulemused vähese usaldusväärsusega, sest kontrollimistest on hoiuterminalile ette teatatud kuni kolm päeva ning mitmel juhul on vedelkütusevaru kontrollinud sama ettevõtte, kes pakub hoiustajale ka igapäevaselt kütuse mõõtmise ja kvaliteedi hindamise teenust.
- Vedelkütusevaru operatiivseks kasutuselevõtuks puudub läbimõeldud tegevuskava. Kava kohaselt pakub OSPA tarneraskuste korral kütuseettevõtjatele varu müügiks tingimusel, et kütuse transport hoiukohast ja tarbimisse laskmine jääb ettevõtjate kanda. Eelkõige välisriikides hoiustatud varu transport ei pruugi aga ettevõtjale olla majanduslikult otstarbekas, sest tema turuosale vastava vedelkütusevaru Eestisse toomine võib olla liialt kulukas. Kuna vastava lepingu sõlmimine OSPA-ga on vabatahtlik, sõltub varu kasutuselevõtt ettevõtjate heast tahtest. Samuti on tegevuskavas kindlaks määramata varu kasutuselevõtmiseks kuluv aeg ning käsitlemata siseturvalisuse (politsei, pääste, kiirabi), ühistranspordi ja energeetikavaldkonna varustamine kütustega.
- Kohustuslik Eestis hoiustatava vedelkütusevaru miinimumsuurus (15 päeva) ei taga varu tõrgeteta kasutuselevõttu. Arvestades eri etappide (tankeri leidmine, meretransport, kütuse pumpamine) ajakulu, võtab talvisel ajal välismaal hoiustatud kütuse Eesti tanklatesse tarnimine logistiliselt aega 22–29 päeva. Seega võib tekkida olukord, kus vähemalt seitsme päeva jooksul pole võimalik kütust osta.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri ning OSPA juhatuse esimehe vastused:

Majandus- ja kommunikatsiooniminister nõustus Riigikontrolli soovitustega ning plaanib astuda samme vedelkütusevaru moodustamise ja haldamise tõhustamiseks.

Minister tõdeb, et ajavahemikul 31.1.2007–31.3.2008 ei vastanud OSPA omandis oleva varu suurus vedelkütusevaru seaduse nõuetele ning puudujäävad kogused ei olnud osaliselt kaetud kirjalike lepingutega. Samas ei tähenda aga ministri hinnangul kirjaliku lepingu puudumine siiski kokkuleppe puudumist, sest ettevõtjad nõustusid vajaduse korral andma teatud koguse kütust OSPA käsutusse. Samuti selgitas minister, et kui arvestada Maksu- ja Tolliameti esialgsete 2008. aasta tarbimisandmetega, vastas 31.12.2008. a seisuga OSPA bilansis oleva kütuse kogus seaduse nõuetele.

OSPA üleliigset rahastamist põhjendas minister asjaoluga, et lähtudes riigieelarve koostamise ja kasutamise põhimõtetest ning aktsiakapitali suurendamiseks vajalikest menetlustest, ei ole rahaeraldise võimalik teha väga lühikese aja jooksul. Samuti pole võimalik riigieelarve koostamisel hinnata absoluutse täpsusega soetatava varu kogust ja selle hinda. Samas kinnitab minister, et aasta jooksul vähem kulutatud summad arvestatakse alati järgmiseks aastaks vajalikust rahasummast maha. Minister nõustus soovitusel, mille kohaselt vähendatakse pärast 90 päeva varu moodustamist vajaduse korral OSPA aktsiakapitali ning raha kantakse riigieelarvesse tagasi.

Minister nõustus Riigikontrolli tähelepanekuga, et järelevalve on puudulik, ning peab vajalikuks seda tõhustada. Samas viitab minister, et kõik varud on kindlustatud ning kuna üle 70% varudest hoiustatakse eraldi mahutites, pole igas hoiukohas otstarbekas kogu mahutipargi ülemõõtmine.

Ühtlasi peab minister vajalikuks täiendada vedelkütusevaru kasutuselevõtu plaani, lubades välja töötada logistilise skeemi ja ajakava teises liikmesriigis hoiustatud kütuse Eestisse toimetamiseks. Samuti on ministri sõnul vaja koostada konkreetne kava kütuse tarbimise piiramiseks ning teatud tarbijarühmade eelisvarustamiseks.

OSPA juhatuse esimees nõustus auditi järeldustega osaliselt. Mitmed Riigikontrolli tähelepanekud on tema sõnul kooskõlas OSPA 2009. aasta tööplaaniga ning pakutud tegevused on elluviimisel. Juhatuse esimees mõnab, et agentuuri asutamisele järgnenud kahe aasta – 2006. ja 2007. aasta – alguses ei olnud vedelkütusevaru seadusega nõutud tasemel. Samas kinnitab ta, et 2009. aasta algul oli varu ettenähtud suurusega.

Juhatus esimehe hinnangul ei ole vedelkütusevaru hilisem moodustamine põhjustanud kütuse soetuskulu suurenemist. Ta kinnitab, et kõik hanked on korraldatud vastutustundlikult, lähtudes heast äritavast ning eesmärgist sõlmida nii kütuse ostu-, varude hoiu- kui ka delegeeritud varu lepingud parimatel turutingimustel. Juhatuse esimehe sõnul on 2006.–2009. aasta maikuuni toimunud kütuse hanked, võrreldes sama perioodi keskmiste maailmaturuhindadega, soodsamad ligikaudu 127 miljonit krooni.

Riigikontrolli tähelepanekule OSPA rahastamise puuduste kohta jättis juhatuse esimees vastamata. Ta selgitas küll riigieelarvesse rahavajaduse prognoosimise üksikasju, kuid ei põhjendanud, miks taotleli riigieelarvest OSPA-le raha tegelikust vajadusest varem ja rohkem.

Juhatus esimees ei nõustunud Riigikontrolli arvutustega, mille kohaselt jääb pärast 90 päeva kütusevaru moodustamist raha üle ligikaudu 401 miljonit krooni. Ta selgitas, et agentuuril on plaanis välja osta delegeeritud varu, mistõttu jääb nende hinnangul pärast 90 päeva varu moodustamist üle ca 100 miljonit krooni.

OSPA juhatus plaanib vedelkütusevaru järelevalvet tõhustada selliselt, et lisaks regulaarsetele kütuse koguste ja kvaliteedi analüüsimisele kontrollitakse ka hoiustajate laoarundlust.

OSPA juhatuse esimees nõustub vedelkütusevaru kasutuselevõtu tegevuskava uuendamise ja tõhustamisega. Juhatuse tööplaan näeb ette varude kasutuselevõtu treeningute korraldamise 1–2 korda aastas.

OSPA juhatuse esimees jagab Riigikontrolli seisukohta, et Eestis paiknevad vedelkütusevarud peavad olema märksa suuremad kui seadusega ettenähtud miinimumsuurus (15 päeva). Selleks on juhatus kavandanud 2009. aastal suurendada Eestis hoiustatud bensiinivaru 43 päevani ja diislikütusevaru 39 päevani. Samas jätkatakse tööd, et leida võimalusi Eestis hoiustatava varu osakaalu suurendamiseks.

Sisukord

Sissejuhatus	6
Varu moodustamise eesmärk	6
Varu moodustamise ja haldamise põhimõtted teistes ELi liikmesriikides	9
Varu moodustamine	10
OSPA pole suutnud varu tähtaegselt luua	10
Varude kiire kasutuselevõtt on raskendatud	12
Varu moodustamise rahastamisel pole lähtutud tegelikest vajadustest	15
Varumakse nõudmise õiguslik alus on ebaselge	17
Kütuse ostmine ja hoiustamine	18
Hanked pole andnud häid tulemusi	18
Riik on pidanud kulutama vähemalt 20 miljonit krooni enam	20
Järelevalve vedelkütusevaru hoiustajate üle on puudulik	20
Järelevalve ei anna kindlustunnet varude olemasolu kohta	20
Riiklik järelevalve varude üle puudub	21
Inspekterimiste korralduses on mitmeid puudusi	22
Riigikontrolli soovitusel ning majandus- ja kommunikatsiooniministri ja OSPA juhatuse esimehe vastused	25
Auditi iseloomustus	31
Auditi eesmärk	31
Hinnangu andmise kriteeriumid	31
Lisa: OSPA juhatuse ning nõukogu liikmed	33

Sissejuhatus

Varu moodustamise eesmärk

1. Majanduse toimimine sõltub suurel määral vedelkütuste kättesaadavusest. Isegi lühiajalised tarneraskused tõstavad oluliselt vedelkütuste maailmaturu hinda, põhjustades tõsiseid häireid riikide majandustegevuses ning kujutades ohtu julgeolekule. Nende riskide maandamiseks kohustas Euroopa Liit (edaspidi *EL*) 1968. aastal liikmesriike moodustama kütusevaru¹, mis vastaks 65 päeva keskmisele siseriikliku tarbimise mahule. Nüüdseks on varu suuruse nõue tõstetud 90 päevale.
2. Varu peab olema moodustatud neljast kütuseliigist: bensiin, diislikütus, lennukipetrool² ja raske kütteõli.
3. Varu kasutuselevõtu otsustab Euroopa Komisjon.³ Otsusele eelneb liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni ühine kohtumine, kus määratakse kindlaks enim kütuselarneid vajavad piirkonnad. Vaid väga kiireloomulistel juhtudel ning väiksemate kohalike vajaduste katmiseks võib liikmesriik varu kohe kasutada.
4. ELiga liitudes 2004. aastal võttis Eesti omale kohustuse luua 90 päeva vedelkütusevaru. Kuna kütuse ostmine ning hoiustamine on seotud suurte kulutustega, taotles Eesti üleminekuperioodi (vt joonis 1). Kui 2005. aastaks pidi Eestil olema 20 päeva varu, siis nõutava 90 päeva varuni tuleb jõuda hiljemalt 2010. aastaks. Lisaks oli Eestil võimalus 2005. ja 2006. aastal arvata varu hulka ka kütuse importijate operatiivvarusid 10 päeva ulatuses.

Kas teadsite, et

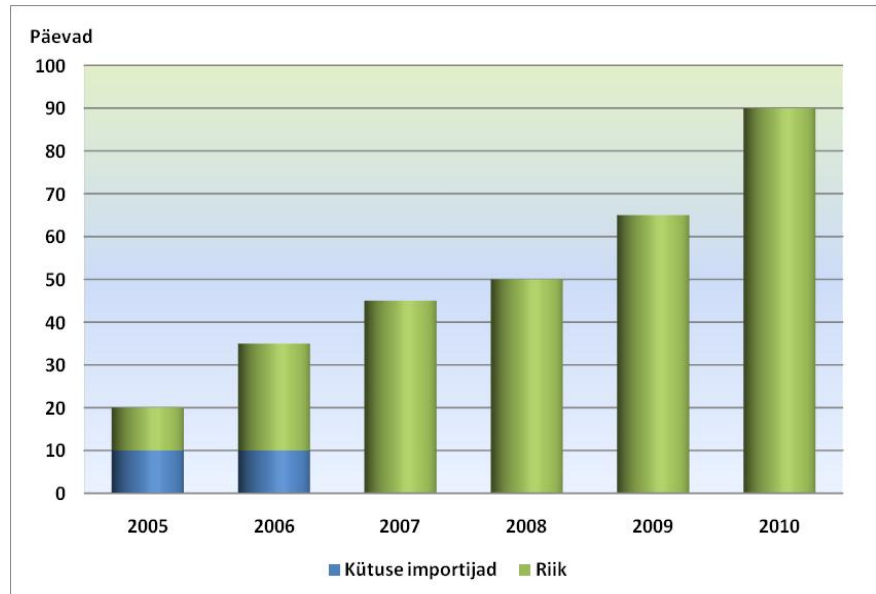
Eesti Energia suudab kütuselarne katkemisel elektrit toota vaid ca seitse päeva.

¹ Varude hulka ei arvestata meresõidukite punkrivarusid, otsetransiidi teel veetavaid varusid, torujuhtmetes, paakautodes ja -vagunites, jaotusjaamades ning väiketarbijatel olevaid varusid, relvajõudude varusid.

² Lennukipetrooli varu moodustamise kohustus tuleneb Eesti riigisisisest nõudest.

³ Riigid, kelle vedelkütusevaru on suurem kui 90 päeva, võivad nõutud varu suurust ületava koguse kasutusele võtta ka enne Euroopa Komisjoni otsust.

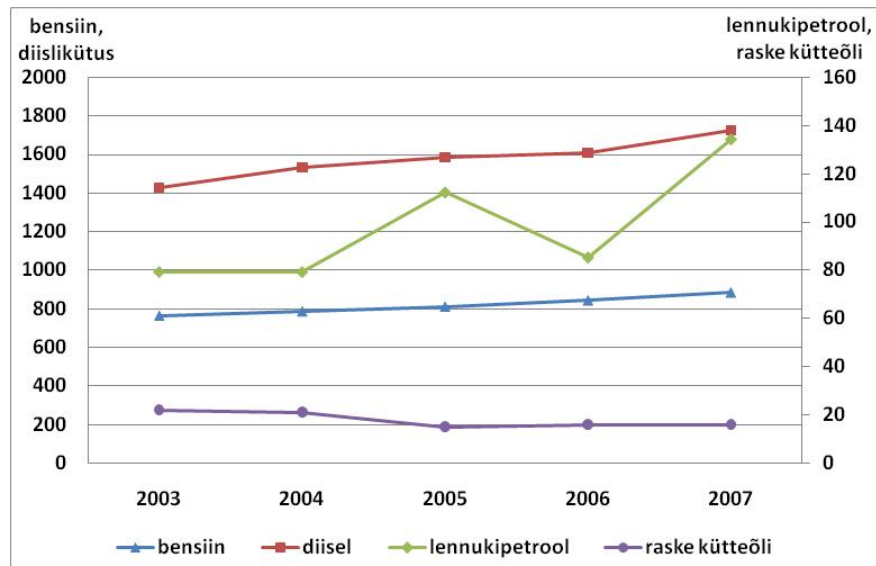
Joonis 1. Vedelkütusevaru moodustamise üleminekuperiood



Allikas: Riigikontroll

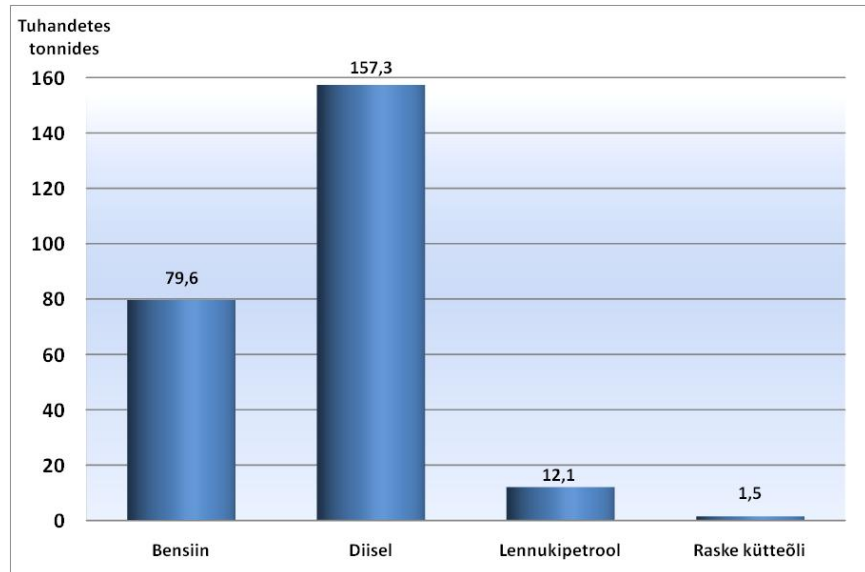
5. Kütuse tarbimine, millest oleneb ka vedelkütusevaru suurus, on Eestis aasta-aastalt kasvanud. Kõige suuremat tõusu on näidanud lennukipetrooli tarbimine, kasvades 2003. aasta 79-lt tonnilt 134 tonnini 2007. aastal (vt joonis 2) ehk ligi 70%. Järgnevad diislikütuse ja bensiini tarbimine, mis suurenes vastavalt 21% ja 16%. Ainult raske kütteõli kasutamine on vaadeldaval perioodil vähenenud (-27%).

Joonis 2. Kütuste keskmine tarbimine päeva kohta aastas (tonnides)



Allikas: Riigikontroll OSPA andmetel

6. Arvestades kütuse tarbimisandmeid peab Eesti 90 päevale vastava vedelkütusevaru moodustamiseks varuma ca 80 000 tonni bensiini, 157 000 tonni diislikütust, 12 000 tonni lennukipetrooli ja 1500 tonni rasket kütteõli (vt joonis 3).

Joonis 3. Eesti 90 päevale vastav vedelkütusevaru kogus kütuse liikide kaupa (tonnides)⁴

Allikas: Riigikontroll Statistikaameti andmetel

Kas teadsite, et

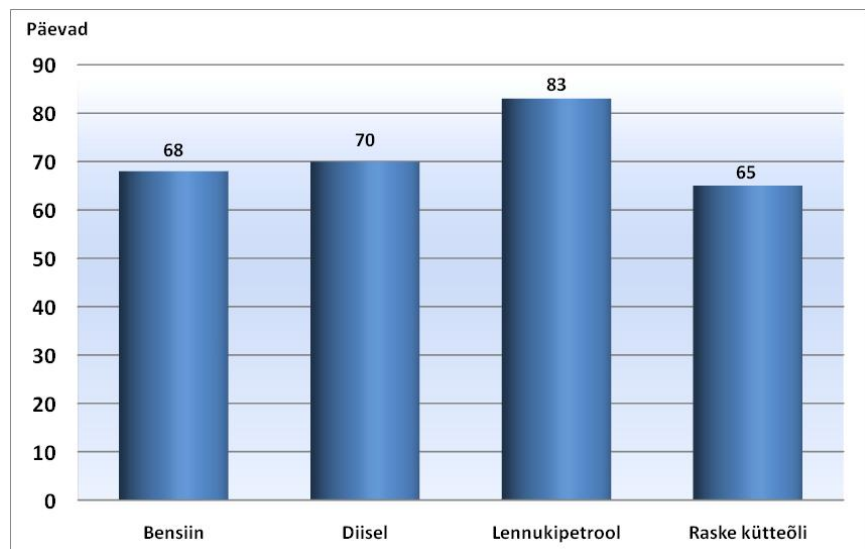
1 naftabarrel = ca 159 liitrit;

159 liitrist toornaftast saab⁵

- 72 liitrit bensiini,
- 35 liitrit diislikütust,
- 14 liitrit lennukipetrooli,
- 7 liitrit rasket kütteõli.

7. Varusid võib hoiustada nii oma riigi territooriumil kui ka välisriikides. Eesti on võtnud eesmärgiks hoida vähemalt 15 päeva varu Eestis. Ülejäänud varu hoiustamiseks on Eesti sõlminud kahepoolsed lepingud Soome, Rootsi ja Taaniga, mis on eelduseks vastavate hoiulepingute sõlmimisel nendes riikides asuvate kütuseterminalidega.

8. Eesti on moodustanud vedelkütusevaru 01.05.2009 seisuga kõigist neljast nõutud kütuseliigist (vt joonis 4). Kõige suurem varu on moodustatud lennukipetroolist, see vastab 83 päeva tarbimise mahule. Diislikütust ja bensiini ja on varutud vastavalt 70 ja 68 päevaks.

Joonis 4. Eesti vedelkütusevaru suurus päevades (1.5.2009. a seisuga)

Allikas: Riigikontroll OSPA andmetel

⁴ Arvestatud on Eesti 2007. aasta tarbimisandmeid.

⁵ USA Energiaagentuuri (*Energy Information Administration*, lühendatult EIA) andmetel.

Kas teadsite, et

MKM hindas vedelkütusevaru soetamise kuludeks 2005. aastal 1,057 miljardit krooni, kuid maailmaturu hindade tõus ning kasvanud tarbimine on suurendanud kulusid ligi kaks korda.

9. Vedelkütusevarude moodustamise ja hoiustamise eest vastutab riigi ainuosaluslega aktsiaselts – OSPA⁶ (juhatuse ja nõukogu liikmete nimed on toodud lisas). Kütuse ostu finantseerimiseks teeb riik rahalisi sissemakseid OSPA aktsiakapitali. Aastatel 2005–2008 on riigieelarvest OSPA-le eraldatud kokku 2,032 miljardit krooni ning 2009. aasta riigieelarvesse planeeriti kütuse ostmiseks veel 426,8 miljonit krooni⁷.

10. Varude hoiustamisega seotud kulud⁸ kaetakse varumaksega, mida maksavad aktsiisilao pidajad OSPA-le iga tarbimisse lastud kütusetonni pealt. Perioodil 2005–2008 on ettevõtjad maksnud kokku 106,2 miljonit krooni varumakset. Varumakse mõju kütuse jaehinnale on olenevalt kütuse liigist 6–11 senti liitri kohta⁹.

Varu moodustamise ja haldamise põhimõtted teistes ELi liikmesriikides

11. ELi liikmesriikides on vedelkütusevaru moodustamiseks välja kujunenud kaks süsteemi – tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud. Tsentraliseeritud korralduse puhul haldab süsteemi keskne institutsioon, mille on loonud kas riik või kütuseettevõtted. Detsentraliseeritud korralduse puhul on vastav kohustus jagatud kõigi turul tegutsevate kütuseettevõtete vahel, kes hoiavad varu oma tavapärase laojäägi hulgas ehk koos operatiivvaruga.

12. Vedelkütusevaru moodustamise ning haldamise rahastamisel on enamik riike vastavad kulud edasi kandnud kütuse hinda (6–46 senti liitri kohta¹⁰). Samaselt Eestiga on vaid Tšehhi ja Slovakkia finantseerinud kulud riigieelarvest.

13. Vedelkütusevaru hoiustamisel on paljud ELi liikmesriigid lähtunud põhimõttest, et suur osa varust tuleb hoida oma riigi territooriumil. Riigikontrolli läbiviidud küsitluse¹¹ ja Euroopa Komisjoni andmetel¹² hoiustavad 90 päeva varust 21 liikmesriiki oma territooriumil 100% ning kolm riiki 73–77%. Vaid kolm riiki 27-st (Eesti, Küpros, Luksemburg) hoiustab oma riigis vähem kui 50% vedelkütusevarust. Küsitletud riigid tõid vedelkütusevaru oma riigis hoiustamise põhjustena välja peamiselt kolm aspekti:

⁶ Lühend inglise keelsest nimetusest *Estonian Oil Stockpiling Agency*.

⁷ Kütuste maailmaturuhindade languse ning riigieelarve kärpete tulemusena jäetakse 2009. aastal OSPA-le 426,835 miljonit krooni eraldamata.

⁸ Varu hoidmine, kindlustamine, kontrollimine, OSPA tegevus- ja finantskulu, muud kulud.

⁹ Bensiini varumakse määr on 60 krooni/tonn; diislikütusel ja kergel kütteõlil 26 krooni/m³; lennukipetroolil 113 krooni/m³ ja raskel kütteõlil 87 krooni/tonn (1.1.2009. a seisuga).

¹⁰ Näiteks Soomes diislikütus 5,47 senti/l, bensiin 10 senti/l; Küprosel bensiin ja diislikütus 6 senti/l; Prantsusmaal kõik kütused 46 senti/l; Belgias kõik kütused 16 senti/kg; Iirimaal kõik kütused 16 senti/l.

¹¹ Küsitlusele vastas 21 riiki 27-st.

¹² 2009. aasta jaanuari seisuga.

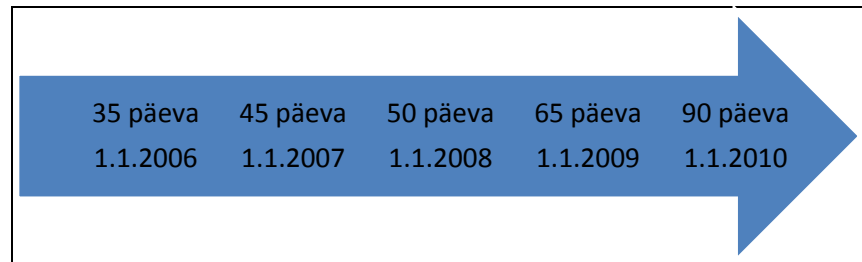
- tagatud on vedelkütusevaru efektiivsem kasutuselevõtt,
- riigi julgeolek on tõhusamalt tagatud,
- tõhusam kontroll varude üle.

Varu moodustamine

OSPA pole suutnud varu tähtaegselt luua

14. Eesti võttis ELiga liitudes omale kohustuse moodustada 90 päeva vedelkütusevaru järk-järgult 2010. aastaks (vt joonis 5).

Joonis 5. Vedelkütusevaru moodustamise üleminekuperiood



15. Kohustuste täitmiseks peab OSPA varu moodustamisel kinni pidama üleminekuperioodi tähtaegadest ning esitama varude suuruse kohta igakuiselt aruande nii ELile kui ka MKMile. Varutud kütus peab olema kas OSPA omanduses või broneeritud lepinguga, mille kohaselt ettevõtte võtab endale varu hoidmise kohustuse ning OSPA-l on õigus osta lepinguga hõlmatud kütuse kogus (nn delegeeritud varu leping). Seejuures kehtis kuni 2006. aasta lõpuni erand, millega OSPA-l oli võimalus arvata varu hulka ka kütuse importijate operatiivvarusid 10 päeva ulatuses.

16. Riigikontroll võrdles varu ostulepinguid ning delegeeritud varu lepinguid üleminekuperioodi nõuetega. Võrdlusest selgus, et OSPA pole suutnud varu tähtaegselt moodustada. Näiteks 2007. aastaks oli varutud nõutud 45 päeva asemel kõigest 25 päeva bensiini ja 18 päeva diislikütuse varu (vt tabel 1). 2009. aastaks suutis OSPA varu enamjaolt vajalikus mahus moodustada, probleeme tekitas vaid lennukipetrooli koguse viimine ettenähtud tasemele.

Tabel 1. Vedelkütusevaru suurus kütuse liikide ja aastate kaupa (1. jaanuari seisuga)

Aasta	Kütuse liik	Nõutud varu suurus (päevades)	Tegelik varu suurus (päevades)	Tegeliku varu osakaal nõutud varust
2007	Bensiin	45	25	55%
	Diislikütus		18	40%
	Lennukipetrool		53	118%
	Raske kütteõli		45	100%
	Bensiin		44	88%

2008	Diislikütus	50	39	78%
	Lennukipetrool		70	140%
	Raske kütteõli		41	82%
2009	Bensiin	65	68	105%
	Diislikütus		64	98%
	Lennukipetrool		44	68%
	Raske kütteõli		65	100%

Allikas: Riigikontroll OSPA andmetel

OSPA on näidanud varu tegelikust suuremana

17. OSPA esitab moodustatud vedelkütusevarude kohta ELile ja MKMile iga kuu viimase päeva seisuga aruande, milles antakse kütuse liikide kaupa ülevaade varutud kogustest (tonnides ja päevades¹³). Seejuures näidatakse ära, milline osa kütustest on hoiustatud välisriikides.

18. ELile ja MKMile esitatud aruandeid tegelike vedelkütusevaru kogustega võrreldes leidis Riigikontroll, et OSPA on nii 2007. kui ka 2008. aasta kohta esitanud valeandmeid. Kuigi seadus ei luba alates 1.1.2007 deklareerida ettevõtete operatiivvarusid vedelkütusevaruna, on OSPA seda siiski teinud (vt tabel 2). Näiteks perioodil 31.1.2007–31.3.2008 palus OSPA ettevõtjatel iga möödunud kuu kohta deklareerida oma operatiivvarusid e-posti teel, sõlmimata varude kasutamiseks vastavaid lepinguid (nn delegeeritud varu lepingud). Kuna aruannetes ei kajastata kütuse omanikku, on probleemi ulatus seni jäänud varjatuks.

Tabel 2. Deklareeritud vedelkütusevaru kogused (päevades)

Kuupäev	Kütuse liik	Deklareeritud varu kokku	Deklareeritud OSPA varu	Deklareeritud ettevõtete operatiivvaru
31.1.2007	Bensiin	57	36	21
	Diislikütus	38	34	4
	Lennukipetrool	88	53	35
	Raske kütteõli	45	45	0
31.1.2008	Bensiin	54	44	10
	Diislikütus	51	44	7
	Lennukipetrool	92	70	22
	Raske kütteõli	320	50	270

Allikas: Riigikontroll OSPA andmetel

19. Kuigi OSPA juhatus on nõukogu ning MKMi teavitanud ettevõtete operatiivvarude deklareerimisest, pole ta andnud ammendavat ülevaadet vastavatest kogustest ning perioodist. Osa nõukogu liikmeid teadis, et vastav praktika oli kasutusel ühekordselt paari nädala jooksul seni, kuni varud on nõutavas koguses moodustatud.

¹³ Päevade arv saadakse varutud kütusekoguse jagamisel eelmise aasta Eesti keskmise päevase tarbimise kogusega.

Varude kiire kasutuselevõtt on raskendatud

20. Vedelkütusevaru peab olema hoiustatud nii, et kriisiolukorras on võimalik seda operatiivselt kasutusele võtta ja kindlustada majanduse tõrgeteta toimimine 90 päeva jooksul.

21. Eesti on võtnud eesmärgiks hoiustada oma riigi territooriumil kütust vähemalt 15 päeva tarbimise ulatuses¹⁴. Auditeeritud perioodil on OSPA vastavast eesmärgist ka lähtunud, hoiustades Eestis näiteks diislikütust ja bensiini vastavalt 15 ja 17 päeva tarbimise mahus¹⁵. Alates 2009. aasta maist aga on asutud Eestis hoiustatava kütuse osakaalu suurendama ning täiendavalt on sõlmitud lepingud ca 17 päeva diislikütuse ja 25 päeva bensiini hoiustamiseks Paldiskis, Viljandis ning Sillamäel.

Seadus vajab muutmist

22. Riigikontroll küsis mitmelt kütuseettevõtjalt ning merenduse spetsialistilt hinnangut, kas kohustuslik Eestis hoiustatava vedelkütusevaru miinimumsuurus (15 päeva) tagab varu tõrgeteta kasutuselevõtu kriisiolukorras. Eri etappide (tankeri leidmine, meretransport, kütuse pumpamine) ajakulu kokkuliitmisel selgus, et talvisel ajal (arvestades jääolusid ja jääklassiga tankeri leidmise vajadust) võtab välismaal hoiustatud kütuse Eesti tanklatesse tarnimine logistiliselt aega 22–29 päeva. Sellele ajakulule tuleb lisada veel aeg, mis kulub vedelkütusevaru kasutuselevõtu otsuse langetamiseks. Seega kriisiolukorras ei taga seadusega nõutud minimaalne 15-päevane Eestis hoiustatav varu suurus riigi vajadusi ning tekkida võib olukord, kus vähemalt seitsme päeva jooksul pole võimalik kütust osta.

23. Välisriigis asuva vedelkütusevaru Eesti tanklatesse toomise muudab logistiliselt keerukamaks asjaolu, et OSPA on hoiukohtadena aktsepteerinud sadamaid (Piteå sadam Rootsis ning Kemi sadam Soomes; vt ka joonis 6), mis eeldavad jäälõhkumisteenuse kasutamist kõikidel talvedel novembrist kuni maikuuni.¹⁶ Jäämurdmisvajadus seab piiranguid vedelkütusevaru transpordiks kasutatavate laevade tüübile. Kriisiolukorras aga võib jääklassiga laeva leidmine olla raskendatud, sest neid laevu on vähem ning neid broneeritakse pikema aja peale.

24. Jäämurdmisvajadusega sadamates Piteås ja Kemis on hoiustatud vastavalt 15 päeva tarbimise ulatuses diislikütust ja 9 päeva tarbimise ulatuses bensiini. Lühemat aega vajab jäälõhkumisteenust ka Hamina sadam Kagu-Soomes, kus hoiustatakse 23 päeva tarbimise ulatuses bensiini ja 5 päeva ulatuses diisli¹⁷. Seega on 65 päeva varust kokku 27% diislist ja 48% bensiinist hoiustatud nii, et külmade talvede korral on kütuse Eestisse transport raskendatud.

¹⁴ Vedelkütusevaru seaduse § 3.

¹⁵ 1.1.2009. a seisuga.

¹⁶ Veeteede Ameti andmetel.

¹⁷ 1.5.2009. a seisuga.

Joonis 6. Väljaspool Eestit hoiustatud vedelkütusevaru paiknemine

Allikas: Riigikontroll

25. Lisaks on ligi 14 päeva bensiini varu moodustamine ja hoiustamine delegeeritud Göteborgi (Rootsi) rafineerimistehasele, kust kütuse kättesaamine on seotud täiendava ajakuluga. Lepingu kohaselt on tehasel OSPA kütuse valmistamiseks aega 15 päeva.

Varu kasutuselevõtuks puudub tõhus plaan

26. Kui üldotsuse vedelkütusevaru kasutuselevõtmiseks langetab EL, siis siseriiklikult peab iga riik ise tagama varu operatiivse tarbimisse laskmise. Seega peab tarneraskuste korral tegutsemiseks olema koostatud tõhusa ja selge juhtimisahelaga, kõikide osapoolte ülesandeid kindlaks määrav ning kõiki vajalikke ressursse hõlmav tegevusplaan.

27. Eesti vedelkütusevaru kasutuselevõtu plaani analüüsimisel leidis Riigikontroll, et varu operatiivne kasutuselevõtt pole tagatud. Selgus, et eraldi tegevusplaani koostatud ei ole ja OSPA juhindub kriisiolukorras vedelkütusevaru seadusest ning varu müügiks pakkumise korrast.¹⁸ Nendes õigusaktides on küll sätestatud osapoolte ülesanded, kuid detailne ning läbimõeldud tegevuskava puudub.

28. Riigikontrolli hinnangul ei ole õigusaktidega tagatud varu operatiivne kasutuselevõtt järgmistel põhjustel:

- Varu kasutuselevõtmine eeldab lepingu sõlmimist OSPA ja kütuse müüjate vahel. Lepingule esitatavate tingimuste kohaselt peab kütuse müüja¹⁹ ise organiseerima meretranspordi

¹⁸ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 18.12.2006. a määrus nr 106 „Vedelkütusevaru haldaja tegutsemispõhimõtted ning vedelkütusevaru haldaja poolt müügiks pakutava vedelkütusevaru müümise kord varustamisraskuste korral“.

¹⁹ Kütuse müüjana käsitletakse isikut, kellel on vähemalt viis tanklat.

hoiuterminalist (nt Piteåst, Kemist, Göteborgist) Eestisse ning lisaks esitama OSPA-le ka pangagarantii²⁰ vastava kütuse maksumuse ulatuses. Kriisiolukorras ei pruugi aga sellised tingimused olla kütuse müüjatele sobivad, ning kuna lepingu sõlmimine on vabatahtlik, siis võib kütusevaru jääda operatiivselt kasutusele võtmata. Ettevõtete huvipuudust võib tingida näiteks asjaolu, et vastavate üksikkoguste transpordikulud kujunevad ebamõistlikult suureks.

Varu kasutuselevõtu plaan ei käsitle esmatähtsaid valdkondi

- Varu jaotuspõhimõtted ei käsitle siseturvalisust (politsei, pääste ja kiirabi), ühistranspordi ning energeetikavaldkonna (näiteks Eesti Energia, katlamajad) varustamist kütustega.
- Pole kindlaks määratud, kui palju aega kulub varu kasutuselevõtu otsuse kooskõlastusprotsessile²¹, lepingutingimuste kooskõlastamisele OSPA ja kütuse müüjate vahel ning kütuse müüja läbirääkimistele pangaga vajaliku garantii osas. Arvestades, et aeg on kriisiolukorras kriitilise tähtsusega, ei saa sellist tegevuskava lugeda piisavaks.

29. Suure osa Eesti vedelkütusevaru hoiustamine välisriikides ning kütuse tõhusa kasutuselevõtu plaani puudumine on tingitud asjaolust, et hoiustamisel ei ole esiplaanile seatud Eesti julgeoleku aspekti. Vedelkütusevaru on loodud eelkõige ELi ees võetud kohustuste täitmiseks võimalikult väikeste kuludega,²² mistõttu varude kättesaadavus on jäänud piisava tähelepanuta.

30. Vedelkütusevaru kasutuselevõtu plaani läbimõtlematuse tõttu võib tarneraskuste korral olla tugevalt häiritud nii siseturvalisuse eest vastutavate asutuste töö kui ka muude elutähtsate valdkondade toimimine.

31. Riigikontrolli soovitusel majandus- ja kommunikatsiooniministrile:

- Et tagada majanduse tõrgeteta toimimine naftatoodetega varustamise häirete korral, analüüsida Eestis hoiustatava vedelkütusevaru osakaalu vajalikku suurust. Analüüsi tulemustest lähtuvalt algatada vedelkütusevaru seaduse muutmine.
- Töötada koostöös OSPA ja Siseministeeriumiga välja kütuse kasutuselevõtu plaan koos ajalise tegevuskavaga, arvestades seejuures elutähtsate valdkondade kütustega varustamise vajalikkust.

²⁰Määruse läbimõtlematust kriisiolukorras väljendab kas või seik, et pangagarantiid väljastava krediitiasutuse reitingut ei tohi olla muudetud viimase kolme kuu jooksul – üleüldisema kriisi olukorras võib see tuua kaasa olukorra, kus ükski Eesti pankadest ei saa garantiid väljastada.

²¹ MKM kooskõlastab vastava ettepaneku Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoniga ning esitab seejärel Vabariigi Valitsusele otsustamiseks.

²² Mastaabiefekti tõttu on suurtes välisriigi terminalides võimalik kütust hoiustada tunduvalt odavamalt kui Eestis.

- Täiendada MKMile esitatavat igakuist vedelkütusevaru kajastavat aruannet selliselt, et aruandest nähtuks kütuse omanik, lisades näiteks iga kütusevaru liigi juurde andmeväljad, mis näitavad, milline osa kütusest on OSPA omanduses ja milline lepingutega delegeeritud.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:

- Teeme analüüsi, et määrata Eestis hoiustatava vedelkütuse varu vajaliku osakaalu koguvarust. Turutingimuste muutumine võimaldab juba selle aasta lõpuks hoiustada ligikaudu 40 päevale vastav varu Eestis.
- Töötame välja kütuse kasutuselevõtu tegevuskava.
- Uue direktiivi kohaselt tuleb varu puudutavate andmete kohta luua register, milline peab võimaldama määrata varu asukoha, kogused, omaniku ja koosseisu.
- Teeme vedelkütusevaru seaduses vastavad muudatused.

Varu moodustamise rahastamisel pole lähtunud tegelikest vajadustest

32. Riigieelarve koostamise käigus esitab OSPA vedelkütusevaru moodustamiseks vajaliku rahavajaduse prognoosi järgmiseks aastaks. Prognoosi koostamisel lähtub OSPA kütuse tarbimisandmetest, maailmaturu hindade ja valuutakursside trendidest ning varude moodustamise üleminekuperioodist.

33. Vedelkütusevaru ostmise rahastamist analüüsidis leidis Riigikontroll, et OSPA-le on raha eraldatud vajalikust enam ning arvestamata on jäetud kütuse soetamise tegelik aeg. Näiteks 2008. aasta lõpus kasutas OSPA rahataotluse koostamisel kütuse tulevikuhindasid, millele lisas omakorda juurde võimaliku maailmaturu hindade tõusu 40% ulatuses. Samuti arvestati ülikõrge valuutakursiga – 14,0 Eesti krooni ühe USA dollari eest (Eesti Panga andmetel oli selline kurss viimati 2003. aasta septembris). Selle tulemusena näitas OSPA kütuste maksumuseks 1,2 miljardit krooni ehk 2,5 korda rohkem, kui vastav kogus sel hetkel väärt oli.²³ Sellest summast nõudis OSPA kohe oma arvele 613 miljonit krooni eeldusega, et veel 426,8 miljonit krooni laekub 2009. aastal.

34. Vajalikust suuremad rahaeraldused on põhjustatud asjaolust, et vastavad summad kantakse OSPA-le üle enne hangete korraldamist. Näiteks 2007. aasta märtsis küsis OSPA 46 000 tonni kütuste ostmiseks 354 miljonit krooni, kuid vastav kogus osteti osade kaupa lõplikult välja alles 2008. aasta oktoobris ehk 19 kuud hiljem. Samas eraldati OSPA-le juba 2008. aasta mais täiendavalt 225 miljonit krooni uute koguste ostmiseks.

35. Rahaeralduste tulemusena on suured summad seisnud OSPA arveldusarvel sihtotstarbetult. Aastatel 2006–2008 oli OSPA kuu

²³ Arvestades kütuste maailmaturu hindu ning OSPA kütusehangetel osalenud ettevõtete kaalutud keskmisi marginaale, oli 2008. aasta detsembris 25 päeva varu hinnanguline maksumus 472,8 miljonit krooni.

keskmine rahajääk ca 490 miljonit krooni. Kuigi OSPA on vaba raha hoiustamisega teeninud juba üle 60 miljoni krooni intressitulu²⁴, on Riigikontrolli hinnangul tegemist siiski riigieelarvevahendite ebamõistliku akumulierimisega riigi äriühingu arvelduskontole.

36. Vaatamata sellele, et Vabariigi Valitsus otsustas 21.5.2009. a riigieelarve kärbetega jätta vedelkütusevaru ostmiseks 2009. aastal eraldamata 426,8 miljonit krooni, on OSPA-l siiski märkimisväärselt rohkem raha, kui 90 päeva varu moodustamiseks on tarvis. Arvestades varude soetamiseks ettenähtud vabade vahendite mahtu 2009. aasta maikuu seisuga (ca 721 miljonit krooni) ning puudu oleva varu maksumust (ca 320 miljonit krooni; vt tabel 3), jääb OSPA-l kütuse ostmisest raha üle hinnanguliselt 401 miljonit krooni. Täpne ülejääv summa selgub pärast 90 päeva vedelkütusevaru moodustamist, misjärel saab selle OSPA aktsiakapitali vähendamise teel kanda riigieelarve tuludesse tagasi.

Tabel 3. 90 päeva varu moodustamiseks vajalik kütuse kogus ja selle maksumus²⁵

Kütuse liik	Puudu olev kütus (päevades)	Puudu olev kütus (tonnides)	Kütuse prognoositav maksumus ²⁶ (kroonides)
Bensiin	22	19 559	125 257 560
Diiseli	20	33 565	188 558 683
Lennukipetrool	7	922	5 109 567
Raske kütteõli	25	368	1 385 555
KOKKU:			320 311 365

Allikas: Riigikontroll OSPA andmetel

37. OSPA on vedelkütusevaru moodustamise rahastamis põhimõtteid järgalt kaitsnud. Suhtlemisel nii MKMi kui ka Rahandusministeeriumi ametnikega on korduvalt rõhutatud, et ühtki hanget ei korraldata enne, kui vajalik raha on OSPA kontole kantud. Ametnike täiendavate selgituste küsimisele on OSPA juhatuse esimees vastanud resoluutselt muu hulgas nii: „/---/ Raha OSPA kontole mitteandmisel jäävad varud tähtajaliselt moodustamata ning liitumislepingus võetud kohustus täitmata. Sellest tulenevalt ei võta OSPA endale vastutust kohustuse mittetäitmise eest. Lisaks soovime kirjalikku kinnitust, kes nimeliselt võtab vastutuse varude mittetähtajalise moodustamise eest.“

38. Riigikontrolli hinnangul ei ole OSPA seisukohad kütuse ostu rahastamis põhimõtete osas põhjendatud. Kuna edukale pakkujale tasutakse kütuse eest alles pärast selle hoiukohta tarnimist, mis on keskmiselt aega võtnud kuni kolm kuud, saab OSPA võetud kohustuste

²⁴ OSPA hoiuste tulusus on samas suurusjärgus Riigikassa reservide tulususega.

²⁵ 1.5.2009. a seisuga; arvestamata on delegeeritud varu võimalik väljaost.

²⁶ Aluseks on võetud PLATTS'i (juhtiv ülemaailmne energia ja kaupade info pakkuja) 1.5.2009. a kütuste hinnad ning OSPA kütusehangetel väljakujunenud kaalutud keskmised hinnapreemiad.

täitmiseks vajalikku aktsiakapitali suurendada ka pärast hanketulemuste selgumist. Sellisel juhul on riigil võimalik rahastada vedelkütusevaru moodustamist tegelikest kuludest lähtudes.

39. Riigi kulutused ei piirdu 90 päeva varu moodustamiseks vajaliku kütuse ostmisega. Kuna varu suurus sõltub Eesti keskmisest vedelkütuste tarbimise mahust päevas, peab riik kütuste tarbimise suurenemise korral suurendama ka varu kogust²⁷. Arvestades, et 90 päeva varu moodustamiseks on vajalik rahasumma OSPA-le juba eraldatud, on Riigikontrolli hinnangul otstarbekas edaspidi suurendada varumakset selliselt, et see kataks ära kütuse hoiustamise kulude kõrval ka kütuse soetamise kulud.

Varumakse nõudmise õiguslik alus on ebaselge

40. Kui varu soetamiskulud finantseeritakse riigieelarvest, siis varu haldamise kulud kaetakse varumaksega, mida ettevõtte maksavad otse OSPA-le. Riigikontrolli hinnangul on varumakse oma olemuselt riiklik maks, mida aga vedelkütusevaru seadus selliselt ei käsitle. Sama seisukohta on väljendanud ka Riigikohus oma 8.10.2007 langetatud otsuses, mille kohaselt varumakse menetlemise kord ning OSPA õigus rakendada meetmeid maksu sissenõudmiseks pole seadustega kooskõlas.

41. Seega on ebaselge OSPA õigus varumakse koguda. Riigikohtu otsusele vaatamata ei ole aga MKM ligi kahe aasta jooksul suutnud probleemi lahendada.

42. MKMi sõnul valmistab EL praegu ette vedelkütusevaru direktiivi muudatust ja seejärel töötab MKM välja vedelkütusevaru moodustamise ning haldamise lõpliku lahenduse.

43. Riigikontrolli soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile:

- Algatada vedelkütusevaru seaduse muutmine, mille kohaselt pärast 90 päeva varu moodustamist kaetakse kütuse soetuskulud varumaksest.
- Vähendada OSPA aktsiakapitali pärast 90 päeva varu moodustamist (hinnanguliselt 401 miljoni krooni võrra), taotledes Vabariigi Valitsuselt volitust, millega majandus- ja kommunikatsiooniminister saab OSPA aktsionäride üldkoosolekul otsustada aktsiakapitali vähendamise.
- Algatada seaduse muutmine, millega viiakse varumakse kooskõlla Riigikohtu otsusega.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:

- Analüüsime, millised on alternatiivsed võimalused kütuse soetuskulude katmiseks.
- Vähendame OSPA aktsiakapitali, kui kütuse oste enam ei kavandata.

²⁷ Varu suurus tuleb iga aasta 1. juuliks viia vastavusse eelmise kalendriaasta tarbimise mahuga.

- Vedelkütusevaru seaduse muutmise seadus on valmimas ning saadetakse kooskõlastusringile juulikuus.

Kütuse ostmine ja hoiustamine

Hanked pole andnud häid tulemusi

44. Arvestades vedelkütusevaru suurt kogust ning selle teada olevat ostuvajadust aastate jooksul, eeldab Riigikontroll, et OSPA on kütust ostnud Eestis kehtivast hulgihinnast²⁸ soodsamalt. Konkurentsi soodustamiseks peavad kütuse ostu- ja hoiuhanked olema läbipaistvad ning turuosalistele varakult teada, see võimaldab valdkonnas tegutsevatel ettevõtetel pakkumuste tegemiseks aegsasti valmistuda.

45. OSPA viib hankeid läbi lihtsustatud korras, korraldades nii kütuse ostmiseks kui ka hoiustamiseks kirjalikke avatud hankeid. Kuna tegemist on riigi julgeolekut tagava ülesande täitmisega ning riigihanke protsessi ajamahukuse tõttu võib vedelkütusevaru jääda tähtaegselt loomata, taotleti vedelkütusevaru soetamiseks ja hoiustamiseks erand, mille kohaselt OSPA ei pea lähtuma riigihangete seaduse nõuetest. Varude operatiivseks loomiseks sooviti kasutada kiiremaid kütuse ostmise võimalusi, kui selleks peaks tekkima vajadus.

46. Hangete läbiviimisel juhindub OSPA majandus- ja kommunikatsiooniministri kehtestatud üldistest põhimõtetest,²⁹ mille kohaselt peab olema tagatud rahaliste vahendite ratsionaalne ja säästlik kasutamine. Lisaks peab OSPA iga hanke tingimused esitama üheaegselt vähemalt kolmele pakkujale ning laekunud pakkumustest valib parima välja hindamiskomisjon.

47. Vedelkütusevaru ostmiseks läbiviidud hangete ning nende tulemuste analüüsimisel selgus, et OSPA on kütust ostnud hinnaga, mis vastab Eesti keskmisele hulgiühikuhinnale. Riigikontrolli hinnangul on selle üheks põhjuseks asjaolu, et OSPA on andnud turuosalistele liialt lühikese tähtaja pakkumuste esitamiseks. Nii on ettevõtjatele pakkumuste esitamiseks aega antud keskmiselt vaid 14–23 päeva (ühel juhul ka 35 päeva).

48. Kütuseettevõtjad peavad vähese konkurentsi põhjuseks ka info puudumist varu pikemaajalise planeerimise kohta. Kuna varu moodustamiseks vajalikud kogused olid aastate kaupa teada (üleminekuperioodi nõuded), siis oli OSPA-l võimalus nende koguste moodustamiseks vajalikke hankeid planeerida. Selle teabe turuosalistele avalikuks tegemine oleks võimaldanud valdkonnas tegutsevatel ettevõtetel pikemalt oma tegevusmahtusid ette näha. Kuna rafineerimistehastes on toodetava kütuse mahud tavaliselt pikalt ette kavandanud, tehakse kütuseturul enamasti tulevikutehinguid ning suuri koguseid on lühikese etteteatamisajaga raske osta. Seda kinnitab vähene

²⁸ Hulgiühikuna käsitleb näiteks Neste Eesti AS koguseid alates 1000 liitrist.

²⁹ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 12.1.2006. a määrus nr 5 „Vedelkütusevaru moodustamiseks ja hoidmiseks korraldatavate hangete läbiviimise põhimõtted ja vedelkütusevaruga seotud lepingute üldtingimused“.

Kütuse ostuhanked pole andnud häid tulemusi

konkurents hangetel – 29 hankest kogunisti 21 korral laekus alla kolme pakkumuse. Varude tähtaegseks moodustamiseks on OSPA pidanud edukaks tunnistama viis hanget, kus on osalenud vaid üks pakkuja.

Hoiumahutite hangetel on vähe osalejaid

49. Pakkumuste vähesus on olnud probleemiks ka kütuse hoiuterminalide hankimisel. Selle üheks põhjuseks on olnud Eesti ettevõtjate huvipuudus, sest huvituti eelkõige Eestit läbivast transiidist. Kuigi transiit vähenes märkimisväärselt pärast 2007. aastat, lootsid ettevõtjad siiski kaubavoogude taastumisele ega huvitunud vähem kasumlikust vedelkütusevaru hoiustamisest. Käesoleval aastal aga on märgata huvi tõusu ning mitmed ettevõtjad on avaldanud soovi hoiustada riigi vedelkütusevaru.

50. Riigi vedelkütusevaru hoiustatakse aktsiisiladudes, mis võimaldab kütust hoiustada ilma aktsiisi tasumata. Aktsiisiladudes hoiustamist on eelistatud ka seetõttu, et vastavad laod on Maksu- ja Tolliameti täiendava kontrolli all.

51. Aktsiisiladudel on kohustus esitada riigile kütuseaktsiisi maksmise kindlustamiseks tagatis,³⁰ mis peab katma lao mahutipargi suuruselt tuleneva maksimaalse aktsiisimaksu. Riigikontrolli hinnangul suurendaks ettevõtjate huvi hangetel osaleda aktsiisitagatisest loobumine vedelkütusevaru kogusele vastavas ulatuses. See võimaldaks ettevõtjal kulusid kokku hoida ligikaudu 1,87 miljonit krooni aastas.³¹ Juhul kui Eestis hoiustataks kogu 90 päeva varu, oleks ettevõtjate kokkuhoid aga juba ligikaudu 7,5 miljonit krooni aastas. Riigi vedelkütusevaru hoiustamisel on ettevõtjad tagatisrahast vabastatud ka näiteks Soomes.

52. Hangete dokumentatsiooni analüüsist selgus, et lisaks ettevõtjate vähesele huvile on OSPA jätnud mitmel korral hoiustamise hanked õigel ajal korraldamata. Näiteks 7200 m³ bensiini hoiuhankes (võitis AS Tartu Terminal) oli hanke teates märgitud lepingu algustähtajaks 1.1.2007, kuigi selleks kuupäevaks oleks pidanud kütus juba olema mahutisse tarnitud, et täita 45 päeva varu moodustamise kohustus.³² Samamoodi hilineti 12 300 m³ diislikütuse hoiuhankega (võitis Nordic Storage AB), milles oli lepingu algustähtajaks märgitud 1.2.2008, kuigi juba kuu aega varem oleks pidanud kütus olema mahutis, et täita 50 päeva varu moodustamise kohustus.

53. OSPA selgitusel on hangete hilinemine põhjustatud asjaolust, et õigel ajal ei olnud võimalik saada piisavalt hoiumahutite pakkumusi. Samas aga ei kinnita seda põhjendust nende hangete tingimused, sest juba hanketeates on OSPA märkinud lepingu algusajaks üleminekuperioodi tähtajast hilisema kuupäeva.

³⁰ Tagatist garanteerivad pangad ning selle teenuse hinnaks on keskmiselt pikaajalise laenule rakendatav intress.

³¹ Summa kajastab Eestis hoiustatavalt 58 000 m³ kütuselt makstavat aktsiisitagatist.

³² Kütuse ostmisel on tarnimisajaks jäetud üldjuhul ajavahemik 1–3 kuud, mistõttu peaks selleks, et tagada varude tähtaegne moodustamine, hoiulepingu alguskuupäev olema vähemalt kolm kuud varasem varude moodustamise tähtajast.

Riik on pidanud kulutama vähemalt 20 miljonit krooni enam

54. Riigikontrolli hinnangul on hoiuhangete hilisem korraldamine põhjustanud riigile täiendavaid kulusid. Kütuse hilisem ostmine on pidevalt tõusnud maailmaturu hindade tõttu toonud kaasa varu soetusmaksumuse kallinemise vähemalt 20 miljonit krooni³³.

55. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: Algatada alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse muutmise eesmärgiga vabastada riigi vedelkütusevaru hoiustavad ettevõtjad aktsiisitagatise maksmise nõudest vedelkütusevaru koguse ulatuses.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Teeme Rahandusministeeriumile ettepaneku vabastada vedelkütusevaru hoiustavad ettevõtjad aktsiisitagatise maksmise nõudest varu koguse ulatuses.

56. Riigikontrolli soovitus OSPA juhatusele:

- Kavandada kütuse hoiumahutite ja ostmise hanked selliselt, et vedelkütusevaru oleks moodustatud tähtaegselt.
- Et suurendada konkurentsi hangetel, võimaldada valdkonnas tegutsevatel ettevõtetel paremini oma tegevusmahte planeerida, selleks avaldada edaspidi oma kodulehel ja saata kõigile kütuse hulgimüügiga tegelevatele ettevõtetele sõlmitud lepingute lõppemise tähtajad, vajalikud hoiumahud ning kütuse kogused koos eeldatava hangete ajakavaga.

OSPA juhatuse esimehe vastus: OSPA on nõus, et hangetel on saadud vähe pakkumisi. Sealjuures on auditiaruandes kajastatud aastatel olnud kriitiliseks probleemiks hoiustamispakkumiste saamine. OSPA on teinud pikaajalisi plaane ning tutvustanud neid hoiustajatele 6 kuud kuni 2 aastat ette. Vaatamata tehtud plaanidele on mitmed hoiustamishanked pakkujate vähese huvi tõttu nurjunud.

OSPA nõustub Riigikontrolli soovitustega tõhustada infovahetust turuosalistega nii, et eeldatav hangete ajakava oleks võimalikult paljudele pakkujatele võimalikult aegsasti teatavaks tehtud.

Järelevalve vedelkütusevaru hoiustajate üle on puudulik

Järelevalve ei anna kindlustunnet varude olemasolu kohta

57. Järelevalve vedelkütusevarude üle peab tagama varude olemasolu ja vastavuse kvaliteedinõuetele. Kuna terminalis hoiustatakse enamasti mitme ettevõtja kütuseid (sh ühes hoiumahutis), tuleb terminali laoaruandlust võrrelda kogu terminalis hoiustatava kütuse kogusega. See võimaldab veenduda, kas hoiustajal on piisavalt kütust, et katta kõikide klientide, sh OSPA ees võetud kohustused.

58. Vedelkütusevaru järelevalve ulatus on fikseeritud hoiulepingutes, mille kohaselt võib kontrollida varu kogust, kvaliteeti ja laoaruandlust. Kontrolli tellib OSPA kütuse mõõtmise ja kvaliteedi hindamisega tegelevatelt ettevõtetelt.

³³ Kulude suurenemise arvutamisel on aluseks võetud tähtajaks puudunud kütuse kogus ning tähtajale eelnenu aastat kõrgeim PLATTS'i kuu keskmine hind.



AS Trendgate kütuseterminal. Allikas: AS Clit

59. Vedelkütusevaru järelevalve korralduse analüüsimisel selgus, et läbiviidud kontrollimised ei anna kindlustunnet varude olemasolu kohta. Kogu terminalis hoiustatud kütuse mõõtmise ning laoarundluse kontrollimise asemel piirduakse vaid sellega, et võrreldakse hoiustaja näidatud mahutites oleva kütuse koguse ja OSPA varude vastavust. Riigikontrolli hinnangul pole sellise inspekteerimisega võimalik veenduda, kas vastav kütus on ka tegelikult OSPA oma.

60. Auditeerimise ajal nägi OSPA siiski vajadust lisaks kütuse kogusele kontrollida ka hoiustaja laoarundlust ning planeeris edaspidi põhjalikku kontrollimist.

61. Vedelkütusevaru hoiustaja põhjalikuks kontrollimiseks aga pole OSPA-le Riigikontrolli hinnangul antud selgesõnalist õigust, sest hoiulepingute vastav säte – *hoidja on kohustatud esitama Hoiuleandjale viimase nõudmisel mis tahes hoiuleandjaga seotud vajalikku informatsiooni ja äritehingute dokumentide koopiad* – kirjeldab ainult OSPA kütuse inspekteerimist.

62. Auditi käigus soovis Riigikontroll veenduda AS Tartu Terminalis hoiustatud vedelkütusevaru koguse (27 000 tonni) vastavuses tegelikkusele. Nimelt näitas MTA-lt saadud kütuse liikumise ja laoseisu aruannete võrdlus, et ettevõttes on mitmel perioodil hoiustatud kütust ainult riigi vedelkütusevaru koguse suurusjärgus. Kuna Riigikontrollil puudub volitus kontrolli läbi viia, paluti MTA kaasabi. Paraku aga selgus, et MTA-l polnud pingelise tööplaani tõttu võimalik Riigikontrolli palvele vastu tulla ning kontrollkäik jäi tegemata.

Riiklik järelevalve varude üle puudub

63. Vedelkütusevaru seadusega on riik näinud ette OSPA inspekteerimistele lisaks ka riikliku järelevalve varude üle, mida teostab majandus- ja kommunikatsiooniministri volitusega ametiisik. Volitatud ametiisikul on õigus igal ajal kontrollida varu olemasolu, selle hoidmist, uuendamist ning vastavust kehtestatud kvaliteedinõuetele. Auditeerimisel aga selgus, et minister pole vastavat ametiisikut määranud ning riiklikku järelevalvet varude üle pole kordagi tehtud.

Inspekteerimiste korralduses on mitmeid puudusi

64. Riigikontrolli hinnangul oleks otstarbekas delegeerida riikliku järelevalve kohustus Maksu- ja Tolliametile, sest Eestis hoiustatud vedelkütusevaru asub tolli kontrolli all olevates aktsiisiladudes. Seega on MTA-l juba pikaajaline kütuseterminalide põhjaliku inspekteerimise kogemus.
65. OSPA nõukogu suuniste kohaselt peab riigi vedelkütusevarusid kontrollima vähemalt kaks korda aastas. Objektivse tulemuse saamiseks on oluline, et kontrollimisest ei teatataks ette üle ühe ööpäeva, siis pole kütuseterminalil võimalik puudusi eelnevalt kõrvaldada. Kontrollijad peavad seejuures olema kompetentsed ja kontrollitavast sõltumatud.
66. OSPA on tellinud vedelkütusevaru inspekteerimisi mitmelt ettevõttelt. Kuni 2008. aasta lõpuni on Eestis läbi viidud kokku 30 inspekteerimist, millele on lisandunud 9 täiendavat kontrolli (üks mahutite vahetusest tingitud kütuse ülemõõtmine ning 8 korduskontrolli).
67. Riigikontroll analüüsis vormistatud inspekteerimisakte ning leidis, et varusid ei ole kontrollitud nõutava sagedusega. Kuigi kõiki hoiukohti tuleb OSPA nõukogu suuniste kohaselt kontrollida vähemalt kaks korda aastas, on delegeeritud varusid kontrollitud näiteks keskmiselt vaid üks kord aastas.
68. Lisaks selgus inspekteerimisaktidest, et järelevalvajad on kontrollimisel sageli eksinud. 30-st Eestis teostatud inspekteerimisest on viiel juhul leitud kõrvalekaldeid kütuse koguse või kvaliteedi nõuetest, kuid kolmel juhul neist on inspektorid hiljem tunnistanud oma eksimust.
69. Inspekteerijate tausta kontrollides leidis Riigikontroll, et OSPA pole pööranud tähelepanu nende sõltumatusele. Mitmel juhul on kontrollimiseks kasutatud ettevõtet, kellelt ka vedelkütusevaru hoiustav terminal tellib igapäevaselt kütuse mõõtmise ja kvaliteedi hindamise teenust. Näiteks on OSPA tellinud OÜ Viljandi Naftabaasi inspekteerimiseks teenust ettevõttelt, kes oli selle terminaliga samuti lepingulistest suhetes.
70. Inspekteerijate kompetentsuse hindamisel lähtus Riigikontroll põhimõttest, et kontrollimise kvaliteedi tagab ettevõttele omistatud akrediteering. Auditeerimisel selgus, et OSPA on kasutanud inspekteerimisel ka selliseid ettevõtteid, kellel on puudunud akrediteering vastava kütuseliigi kontrollimiseks. Näiteks lennukipetroolivaru kvaliteeti on mitmel korral kontrollinud ettevõtted, kellel selleks vastav akrediteering puudus.
71. OSPA ei ole varude inspekteerimisel kinni pidanud nõudest kontrollida ette teatamata. Mitmel juhul on terminalile ette teatatud isegi kuni kolm päeva. Liiga pikal etteteatamisel jääb saamata kindlustunne, et riigi vedelkütusevarud on ettenähtud kvaliteedi ja kogusega. Ka kütusega tegelevate ettevõtjate hinnangul on ööpäevast pikema etteteatamise korral terminalil võimalik puudu olev vedelkütusevaru asendada ning probleemide ilmsikstulekut vältida.
72. Samas oli Riigikontrollil raske välja selgitada, millal inspekteerimisest teada on antud, sest üheski kontrollaktis polnud sellekohast viidet. Vaid OSPA juhatuse ning inspekteerimisettevõtete suhtlust kajastava e-posti ja kontrollaktide kuupäevade võrdlemisest võis

teha kaudseid järelusi etteteatamise aja kohta. Kuigi enamasti kavatseti inspekteerimisest ette teatada keskmiselt 24 tundi, oli vähemalt viiel juhul hoiustajat informeeritud kolm päeva varem.

73. Riigikontrolli hinnangul on vedelkütusevaru järelevalve olnud halvasti korraldatud. Kontrolli ebapiisava ulatuse ning inspekteerimisel ilmnunud probleemidega kaasneb risk, et varud pole nõutud suurusega. Hoiatavaks näiteks on 2001. aastal ilmsiks tulnud AS Riigi Viljasalve juhtum, kus nõrga kontrolli tõttu läks kaduma suur hulk riigi teravilja julgeolekuvaru.

74. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: Algatada vedelkütusevaru seaduse muutmine eesmärgiga anda vedelkütusevaru riikliku järelevalve ülesanne MTA-le ja määrata seejuures kindlaks ka järelevalve ulatus ning sagedus.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Teeme Rahandusministeeriumile ettepaneku laiendada Maksu- ja Tolliameti järelevalve funktsioone.

75. Riigikontrolli soovitus OSPA juhatusele:

- Laiendada vedelkütusevaru kontrolli ulatust selliselt, et oleks võrreldud kogu terminalis asuva kütuse kogus laoaruandlusega.
- Alustada kahepoolseid läbirääkimisi hoiulepingute muutmiseks, et oleks selgesõnaliselt kindlaks määratud OSPA õigus kontrollida kogu terminalis asuva kütuse kogust ja laoaruandlust.
- Kontrollida kõiki varusid vähemalt kaks korda aastas.
- Kontrollimisest teatada ette mitte rohkem kui 24 tundi.
- Huvide konflikti vältimiseks veenduda, et inspekteerijad on kontrollitavast sõltumatud.

OSPA juhatuse esimehe vastus:

- OSPA on Riigikontrolli soovitustega üldjoontes nõus, kuid ei nõustu sellega, et toodud järeluse formuleerimisel on lähtutud üldistustest.
- Ettepanek kontrolli ulatuse laiendamiseks nii, et lisaks regulaarsetele vedelkütusevarude koguste ja kvaliteedinäitajate analüüsimisele oleks teostatud ka lepinguliste hoiustajate laoaruandluse audit, on võetud OSPA tööplaani.
- Ettepanek hoiulepingute rangemaks ümbersõnastamiseks vajab täiendavat analüüsi. Seni kasutusel olev lepinguvorm on võetud üle Saksamaa vedelkütusevaru agentuurilt ja kohandatud Eesti õigusruumi pädeva advokaadibüroo abiga ning reguleerib kõnealuseid punkte järgnevalt:
 - *Varude hoidja on kohustatud pidama sobivaid ja selgeid ladustamise registreid ja arvepidamist, mis on sobiv OSPA-poolseteks kontrollideks. Hoidja peab võtma kasutusele kõik meetmed, mis on vajalikud OSPA varudega seonduvate õiguste*

selgeks identifitseerimiseks ja ülestähendamiseks ladustamise registrites ja arvepidamises.

- *OSPA-l on õigus kontrollida hoidja asjaomaseid ladustamise registreid ja arvepidamist, arveraamatuid ja muid dokumente igal ajal tööaegade kestel. OSPA kontrolli õigus on kehtiv ka pärast hoiulepingu lõppemist.*
- OSPA on inspeksiooni teostamise vajaduse sagedust analüüsinud terminalipõhiselt ning vajaduse korral on seda mõne terminali osas tehtud ka kuni 4 korda aastas. OSPA korrigeerib oma protseduure nii, et kõiki varusid inspekteeritakse vähemalt kaks korda aastas.
- OSPA tavapärane praktika on teavitada terminale inspeksioonist ette eelneva tööpäeva lõpus. Kolm päeva on inspeksioonist ette teatatud vaid üksikul juhul kui inspektoriga on inspeksiooniaeg kokku lepitud esmaspäevaks. Esmaspäevastest inspeksioonidest tulevikus hoidutakse.
- Inspektorite lepinguid täiendatakse punktiga huvide konflikti vältimise kohustusest.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
Tulemusauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning majandus- ja kommunikatsiooniministri ja OSPA juhatuse esimehe vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ning AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuurile mitmeid soovitusi. Rahandusminister Jürgen Ligi majandus- ja kommunikatsiooniministri ülesannetes ja AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuuri juhatuse esimees saatsid 9. juulil 2009 oma vastused Riigikontrolli soovitudele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Majandus- ja kommunikatsiooniminister:

Vastused auditeerimise tulemustest kokkuvõttes esitatud olulisematele tähelepanekutele

Ei saa nõustuda hinnanguga, et vedelkütusevaru ei ole suudetud moodustada. Nõustume, et teatud ajaperioodil (31.01.2007. a – 31.03.2008. a) ei vastanud AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuuri (edaspidi OSPA) omandis olev varu kogus vedelkütusevaru seaduses sätestatud varu kogusele ning mitte kogu puudujääv osa ei olnud kaetud korrektselt vormistatud kirjalike lepingutega. Kirjaliku lepingu puudumine ei tähenda siiski kokkuleppe puudumist, millega ettevõtjad nõustusid vajadusel andma teatud koguse kütust OSPA käsutusse ning esitasid ka sellekohaseid andmeid.

Ülalnimetatud ajavahemikul oli korrektselt vormistamata varu bensiini ja diislikütuse osas, mis vastas 6–10 päeva vastava kütuse keskmisele tarbimisele. Bensiini osas puudutab see vaid 2007. a jaanuari.

Vedelkütusevaru seaduse § 23 lõike 1 punkti 5 kohaselt peab alates 2009. a 1. jaanuarist varu vastama vähemalt 65 päeva keskmisele summaarsele sisemaisele tarbimise kogusele eelmisel kalendriaastal.

Vastavalt OSPA 2008. a majandusaasta aruandes seisuga 31.12.2008. a OSPA bilansis oleva kütuse kogusele ning arvestades Maksu- ja Tolliameti 2008. a kütuste tarbimise esialgsete andmetega, vastab varu kogus seisuga 01.01.2009. a seaduses nõutud tasemele. Seega ei saa väita, et 2009. a alguses pole varu suurus olnud nõutaval tasemel.

Nagu viimaste aastate arengud on näidanud, on väga raske usaldusväärselt prognoosida kütuse turuhindade muutusi. Sama kehtib ka turuosaliste vahesest huvist tingitud hangete ebaõnnestumise kohta. Seetõttu ei ole võimalik täielikult välistada kulude suurenemist.

Vastavalt vedelkütusevaru seaduse § 8 lõikele 1 kaetakse varu soetamine riigieelarvest äriühingu aktsiakapitali suurendamise teel. Lähtudes riigieelarve koostamise ja kasutamise põhimõtetest ning aktsiakapitali suurendamiseks vajalikest menetlustest, ei ole rahaeraldise võimalik teha väga lühikese aja jooksul. Samuti ei ole võimalik riigieelarve koostamisel hinnata absoluutse täpsusega soetatava varu kogust ja selle hinda. Aasta jooksul varu soetamiseks vähem kulutatud summad arvestatakse alati järgmiseks aastaks vajalikust rahasummast maha. Kui nõutav vedelkütusevaru on moodustatud, vähendatakse vajadusel OSPA aktsiakapitali ja raha kantakse riigieelarvesse tagasi.

Oleme nõus, et järelevalve osas on kontrolli tõhusamaks muutmine alati võimalik.

Kütuse ostu-, müügi-, hoiu- ja delegeeritud varu lepingute üldtingimused kehtestab majandus- ja kommunikatsiooniminister. Hoiuleping näeb ette nii hoiustaja kohustused varu hoiustamisel, leppetrahvid lepingu rikkumise korral kui ka OSPA õiguse kontrollida varu olemasolu ning selle vastavust kehtivatele nõuetele.

Kõik soetatud varud on kindlustatud. Varu koguste ja nõuetele vastavuse kontrollimiseks on OSPA sõlminud lepingud vastavat akrediteeringut omavate ettevõtetega. Kuna üle 70% varudest hoiustatakse eraldi mahutites ning konkreetne mahuti on hoiulepingus sätestatud, ei ole igas hoiukohas otstarbekas kogu mahutipargi ülemõõtmine.

Varustamisraskuste korral teeb OSPA müügipakkumise seaduse § 7 lg 7 sätestatud isikutele. Varu müümise kord varustamisraskuste korral on kehtestatud majandus- ja kommunikatsiooniministri määrusega. Määruse kohaselt jääb kütuse transport pakkumises näidatud terminalist ettevõtja kanda. Määruse koostajad on terminali all mõelnud siiski Eesti territooriumil olevaid terminale. Vääritlemist vältimiseks täiendame määrust. Samuti on vähetõenäoline, et kütuse müüjad ei ole varustamisraskuste korral huvitatud kütuse ostmisest.

Varu kasutamine varustamisraskuste korral toimub Vabariigi Valitsuse otsusel ning seadus sätestab, et valitsusel on õigus kehtestada teatud piiranguid ja eelistusi. Nõustume, et konkreetset kava kütuse tarbimise piiramiseks ja teatud tarbijagruppide eelisvarustamiseks ei ole seni koostatud. Edaspidi töötame välja tegevuskava, mis vastab uue direktiivi nõuetele. Samuti vajab logistilist skeemi ja ajakava teises liikmesriigis hoiustatud kütuse Eestisse toimetamine.

Üldised kommentaarid kontrolliaruande kohta

Aruande eelnõu alguses on ekslikult räägitud vedelkütuse julgeolekuvarust. Julgeolekuvaru mõiste oli sätestatud tänaseks kehtivuse kaotanud riigireservi seaduses ning antud hetkel seadused sellist varu ette ei näe.

Sissejuhatus

P. 2. Vedelkütusevaru seaduse aluseks oleva direktiivi 2006/67/EÜ artikkel 2 sätestab kütuse kategooriad, millistes tuleb varu moodustada. Lennukipetrool kuulub teise kategooria hulka. Lennukipetrooli varu moodustamine ei tulene Eesti siseriiklikust nõudest, vaid tuleneb direktiivist.

P. 4. Vedelkütusevaru seaduse jõustumiseni (09.03.2005. a) reguleeris varu moodustamist vedelkütuse miinimumvaru seadus.

Nimetatud seaduse kohaselt oli importija kohustatud hoidma varu vähemalt 60 päeva koguses, mis arvatati viimase kalendriaasta jooksul tema poolt sama liiki vedelkütuse keskmisest imporditud kogusest lähtudes. Seadus sätestas ka ajagraafiku, mille kohaselt suurenes importija kohustus alates 2003. aastast 5 päeva kogusest kuni 2010. aasta 60 päeva koguseni. Samuti sätestas seadus, milliseid kütuse koguseid oli lubatud arvata varu hulka ja milliseid mitte. Nimetatud nõue oli täielikus vastavuses Euroopa Liidu direktiiviga. Ei direktiiv ega seadus sätestanud õigust või keeldu ettevõtjate operatiivvaru arvamisest varu hulka, sellist mõistet neis ei sisaldu. Vedelkütuse miinimumvaru seadus tunnistati kehtetuks vedelkütusevaru seaduse jõustumisel. OSPA asutati vedelkütusevaru seaduse alusel. Kuna OSPA asutamine ning riigi poolt varu moodustamine võttis aega, säilitati kuni 2007. a 1. jaanuarini importijate kohustus hoida varu 10 päeva koguses, mis arvatati nende nimel eelmisel aastal tarbimisse lubatud kütuse keskmisest kogusest lähtudes. Seega oli kuni 1. jaanuarini 2007. a importijal kohustus hoida varu, mis ei välista võimalust nende varusid ka hiljem kasutada ning deklareerida.

P. 7. Eesti ei ole võtnud eesmärgiks hoida vähemalt 15 päeva varu Eestis, vaid vedelkütusevaru seaduse § 3 lg 4 sätestab kohustuse hoida vähemalt 15 päeva varu Eestis. Seaduse § 27 lg 2 sätestab selle nõude täitmise ajaks 2006. aasta 1. jaanuar.

P. 9. Kuna alates OSPA asutamisest on vahetunud nii juhatuse kui ka nõukogu liikmed ning aruanne hõlmab perioodi 2006–2009, oleks korrektne nimetada lisa kõik juhatuse ja nõukogu liikmed.

P. 10. Varumakse maksja on sätestatud vedelkütusevaru seaduse § 8 lõikes 2. Selleks on alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse § 22 lõikes 1 sätestatud aktsiisimaksja. Aktsiisimaksja puudumise korral on varumakse maksjaks isik, kes kütuse tarbimisse lubab. Varumakse maksjaks loetakse ka isik, kes varustab lennukipetrootoli või lennuki- ja reaktiivmootoribensiiniga Eestis tangitavat õhusõidukit. Aktsiisilaopidaja on vaid üks aktsiisimaksjatest.

Varu moodustamine

P. 13. Euroopa Komisjoni kütusevaru grupi 09.06.2009. a toimunud koosolekul esitatud info põhjal ei hoida kütusevaru teises liikmesriigis 12 riiki, mitte 21, nagu märgitud aruandes.

P. 15. Eestil ei ole olnud erandit ettevõtjate operatiivvaru arvamiseks varu hulka. Nagu eespool kirjeldatud, oli varu kohustus sätestatud seaduses. Samas ei keelanud ega keela ka nüüd ei direktiiv ega ka seadus kohustusliku varu hoidmist koos ettevõtja nn operatiiv- ehk kommertsvaruga.

P. 16. Nii direktiiv 2006/67/EÜ kui ka seadus sätestavad, et varu tuleb hoida iga kategooria kaupa. II kategooria sees tuleb reaktiivkütust hoida eraldi varuna, kuid kohustuse täitmist arvestatakse kogu kategooria kohta summaarselt.

P. 18. Ei vedelkütuse miinimumvaru seadus ega ka vedelkütusevaru seadus ei sätesta keeldu deklareerida ettevõtjate operatiivvaru. Väide, et „seadus ei luba alates 1.1.2007. a deklareerida ettevõtete operatiivvarusid vedelkütusevaruna,“ ei vasta tõele. Vedelkütusevaru seaduse § 5 lõige 6 lubab varu haldajal sõlmida lepingu, mille alusel teine äriühing või muu juriidiline isik võtab endale varu hoidmise kohustuse ning varu haldaja omandab õiguse osta lepinguga hõlmatud varu. Oleme nõus, et OSPA ei sõlminud nimetatud ajavahemikul ettevõtjatega korrektset lepingut. Jääb aga arusaamatuks, kuidas kütuse omaniku nimetamine või mittenimetamine jätab probleemi varjatuks.

P. 21. Vedelkütusevaru seaduse § 3 lg 4 sätestab kohustuse hoida vähemalt 15 päeva varu Eestis.

P. 28. Varu müümise kord varustamisraskuste korral on kehtestatud majandus- ja kommunikatsiooniministri määrusega. Määruse kohaselt jääb kütuse transport pakkumises näidatud terminalist ettevõtja kanda. Määruse koostajad on terminali all mõelnud siiski Eesti territooriumil olevaid terminale. Samuti on vähetõenäoline, et kütuse müüjad ei ole varustamisraskuste korral huvitatud kütuse ostmisest.

P. 37. Kuna OSPA-l on käesolevaks hetkeks olnud kaks juhatuse esimeest, tuleks tsiteerimisel siiski nimetada, kes ja kus on midagi väitnud.

Kütuse ostmine ja hoiustamine

P. 68. OSPAst saadud andmete põhjal on 30 inspekteerimise käigus võetud 146 kütuse proovi ning mõõdetud kütuse koguseid.

Kolmel juhul on kütuse koguse mõõtmisel tehtud viga tunnistanud mõõtmise teostajad, kahel juhul on kütuse analüüs andnud tulemuseks ühe näitaja erinevuse nõudest. Seega saab inspekteerija kompetentsis kahelda vaid kolmel juhul 146-st võetud proovist.

P. 73. Ilmselt on eksitud äriühingu nimega.

AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuuri juhatuse esimees:

Vastused kontrolliaruande kokkuvõttes toodud auditeerimise tulemuste kohta

OSPA juhatus nõustub osaliselt auditi järeldustega. Mitmed Riigikontrolli tähelepanekud on kooskõlas 2008. a kinnitatud OSPA 2009. a tööplaaniga, seega on pakutud tegevused elluviimisel. OSPA ei saa nõustuda terve rea Riigikontrolli poolt esitatud leidude ja tähelepanekutega. Kuigi Riigikontroll väidab, et teeb järeldusi üksnes tõendusmaterjalile tuginedes, on hulk auditoritele esitatud asjakohaseid dokumente arvestamata jäetud ja seega aruandes ekslike tulemusteni jõutud.

Ennekõike soovib OSPA juhatus kummutada Riigikontrolli väite valeandmete esitamise probleemide tegeliku sisu varjamise eesmärgil. OSPA on esitanud Riigikontrollile rea kirjalikke dokumente aastatest 2006–2008, millest nähtub, et üleminekuperioodi probleeme on käsitletud avatult ja midagi varjamata infovahetuses nii OSPA nõukogu, ministriumite, Vabariigi Valitsuse kui ka Riigikontrolliga.

Samuti ei saa OSPA juhatus nõustuda Riigikontrolli arvutusmetoodikaga kütuste soetuskulude efektiivsuse hindamisel. Riigikontroll on leidnud, et kütuste hilisem ostmine on toonud kaasa põhjendamatu täiendava hinnakulu. Oma olemuselt võib edasilükatud ostudeks pidada kõiki delegeeritud varu lepinguid, ometi on neilgi lepingutel selge majanduslik mõte ja sisu.

Tuginedes Riigikontrolli kasutatud kütuste hinnatabelile, on lihtsalt arvatav, et OSPA poolt 2006.–2009. a teostatud hangetes

on, võrdluses samade aastate turuhindade keskmiste väärtustega, varu soetuskulu suurenemise asemel säästetud 127 miljonit krooni.

OSPA juhatus nõustub, et agentuuri asutamisele järgnenud kahe esimese üleminekuuasta alguseks ei olnud OSPA omandis olevad vedelkütusevarud vastavuses Euroopa Liidu liitumislepingus kokku lepitud eesmärkidega. OSPA juhatus ei nõustu sama väitega 2009. a alguse osas, kuna selleks ajaks olid liitumislepingus sätestatud varud moodustatud.

OSPA juhatus kinnitab, et on oma tegevuses juhitud eelkõige Eesti julgeoleku huvidest. OSPA juhatus ei saa nõustuda hinnanguga, milles demonstreeritakse Eesti ja Euroopa Liidu julgeolekupoliitika eesmarke teineteisele vastanduvatena.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

1. OSPA juhatus nõustub, et agentuuri asutamisele järgnenud kahe esimese üleminekuuasta alguses ei ole OSPA omandis olev ja OSPA poolt delegeeritud varu lepinguga hõlmatud olev vedelkütusevaru vastanud igal ajahetkel Euroopa Liiduga kokku lepitud üleminekuuastade eesmärkidele. OSPA nõustub, et varude hoidmise ajutine mittenõuetekohane täitmine ei ole kooskõlas seaduse sätte ja mõttega ning nõustub ka sellega, et ajuti on minetusi toimunud, ent ei saa aktsepteerida järeltulekut, millest nähtuvalt on OSPA selliseid minetusi teadlikult varjanud.

2. OSPA juhatus ei nõustu väitega, et 2009. a alguses pole varu suurus olnud nõutaval tasemel, kuna sel ajal oli OSPA omandis ja delegeeritud varu lepinguga hõlmatud:

- 60 091 tonni 1. kategooria kütust (bensiin), mis vastab 73 päevale nõutava 65 päeva asemel;
- 116 824 tonni 2. kategooria kütuseid (diislikütus ja lennukipetrol), mis vastab 68 päevale nõutava 65 päeva asemel;
- 1072 tonni 3. kategooria kütust (raske kütteõli), mis vastab 67 päevale nõutava 65 päeva asemel.

3. OSPA juhatus ei nõustu süüdistusega probleemide varjamise kohta. OSPA on esitanud Riigikontrollile rea kirjalikke dokumente aastatest 2006–2008, millest nähtub, et üleminekuuastade probleemide on käsitletud avatult ja midagi varjamata infovahetuses nii OSPA nõukogu, ministriumite, Vabariigi Valitsuse kui ka Riigikontrolliga. Nii on nt Riigikontrollile esitatud kõik OSPA nõukogu koosoleku protokollid, kus vähemalt viiest 2006.–2008. aastatel toimunud nõukogu koosoleku protokollidest nähtub, et probleemide sisust kõneldakse avatud diskussiooni tingimustes.

4. OSPA ei saa nõustuda väitega valeandmete edastamisest MKMile ja Euroopa Komisjonile, mis tähendaks olemuslikult OSPA-poolset tahtlikku ja õigusvastast tegevust. Varjamise kontekstis märgitakse kontrolliaruandes, et seadus ei luba alates 01.01.2007 deklareerida ettevõtete operatiivvarusid vedelkütusevaruna, ent sellest hoolimata on OSPA nii teinud. Antud juhul on tegemist nii seaduse kui ka direktiivi Riigikontrolli-poolse tõlgendamise küsimusega. Tõsiasi on, et alates 2007. a algusest kadus ettevõtjatel kohustus oma operatiivvarude regulaarseks deklareerimiseks, kuid lähtuvalt süsteemi üleminekuraskustest ei olnud ettevõtjate abi jätkuv kasutamine õigusvastane ei Eesti Vabariigi vedelkütusevaru seaduse, veelgi enam direktiivi ning Euroopa tavapraktika kontekstis.

5. „Probleemide varjamise“ ja valeandmete esitamise süüdistuse kummutavad ka faktid ja tõendid OSPA poolt MKMile ja Euroopa Komisjonile esitatud aruannete näol. Nimelt nähtub 2007. a jaanuari ja veebruari aruannetest, et viidatud kuudel oli 45 päeva kohustusest diislikütust puudu vastavalt 4 ja 3 päeva koguses. Seega nähtub selgelt, et OSPA-l ei ole olnud isegi kavatsust olemasolevat olukorda ilustada.

6. OSPA ei nõustu Riigikontrolli väitega kütuste ostmise ajatamisest põhjustatud soetuskulude suurenemisest. OSPA on teostanud oma hanked vastutustundlikult ning lähtudes heast äritavast ning eesmärgist sõlmida nii kütuste ostu-, varude hoiu- kui ka delegeeritud varu lepingud parimatel turutingimustel.

a. Olgu selle väite kinnituseks tõsiasi, et OSPA poolt 2006.–2009. a maikuuni toimunud kütuste hangete puhul on võrdluses samade aastate keskmiste maailmaturu hindadega säästetud ligikaudu 127 miljonit krooni.

7. Eeltoodud tähelepanekud on tehtud Riigikontrolli esimese põhijärelduse kohta. Tuleb juhtida tähelepanu, et Riigikontrolli toodud põhijäreldus on iseenesest vastuoluline, sest aruande punktides 49 ja 51 nähtub selgelt, et Riigikontroll teab põhjuseid, miks hoiu- ja kütuste ostmise on olnud raske saada.

8. OSPA rahastamine on olnud sihtotstarbeline. OSPA on riigieelarvest eraldatud vahendeid kasutanud otstarbekalt ning lähtunud vajalike vahendite planeerimisel tole ajahetkel teada olevatest prognoosidest. Vedelkütusevaru moodustamisel tuleb rahavajadusi planeerida riigieelarvesse 15–20 kuud ette ning arvestada kolme muutujaga, milleks on:

- a. siseriiklik kütuste tarbimine;
- b. kütuste maailmaturu tulevikuhinnad;
- c. dollari kursimuutused.

9. Kõigi loetletud muutujate puhul on viimastel aastatel täheldatud suurt heitlikkust. Sellest on olnud tingitud ka taotluseelarvete tarbeks teostatud prognooside ja hilisemate tegelike rahavajaduste lahknemine.

10. Vastavalt eeltoodule on riigieelarvesse planeeritud vahendeid selliselt, et varud saaksid kohustuse täitmiseks vajalik mahus soetatud.

11. OSPA hinnangul jääb 90 päeva kütusevaru moodustamise ja delegeeritud varude väljaostu järel üle ligikaudu 100 miljonit krooni. Igal juhul on OSPA arvestanud sellega, et vabanevad vahendid riigieelarve tuludesse kantakse ning sellest on informeeritud ka MKMi. Riigikontrolli poolt arvatustes kasutatud puuduolevad kütuse kogused ei ole korrektsed. Riigikontrollile on viidatud ebakorrektsusi selgitatud, kuid sellegipoolest soovitati OSPA-le esitada õiged kütuse kogused lõpparuande kommentaaride osas. Seega korrektsed (*1) kütuse kogused on järgmised:

- a. bensiin: 34 400 tonni,
- b. diislikütus: 29 300 tonni,
- c. lennukipetrol: 6000 tonni,
- d. masuut: 1500 tonni.

*1) Toodud kogused võivad sõltuvalt kütuste tarbimise statistikast muutuda. Tarbimise andmed avaldatakse septembris.

12. OSPA nõustub, et vedelkütusevarude järelevalvet saab tõhustada, kuid ei nõustu sellega, et toodud järelduse formuleerimisel on lähtutud üldistustest. Järeldus on vastuolus ka aruande punktiga 50, mille kohaselt Riigikontroll teab, et aktsiisiladudes hoiustamise korral on varud Maksu- ja Tolliameti täiendava kontrolli all. OSPA nõukogus ja juhatuses on arutatud vajadust jõuda, lisaks regulaarsetele vedelkütusevarude koguste ja kvaliteedinäitajate analüüsimisele, hoiustajate laoarundluse auditeerimiseni. OSPA varude koguseid ja kvaliteeti kontrollivad akrediteeritud sõltumatud inspektorid. 72% OSPA varudest on eraldi hoiustatud, st OSPA on rentinud mahuti(d), kus paikneb vaid OSPA-le kuuluv kütus. Kuna kütuse puhul on tegemist aktsiisikaubaga ning et OSPA hoiab oma varusid aktsiisiladudes, on varud täiendavalt ka Maksu- ja Tolliameti kontrolli all. OSPA-l on teostatud 146 mahuti inspekteerimise juures tulnud tellida korduinspeksioone üksikudel juhtudel. OSPA juhatus tunnustab, et on tuvastatud, et ühes hoiuterminalis on nelja aasta jooksul kolmel korral teostanud kontrolli inspektor, kellel on samal ajal leping ka terminaliga. Siiski on oluline märkida, et lisaks on samas terminalis asuvat OSPA varu kontrollitud neljal korral ka teiste inspektorite poolt. OSPA tavapärane praktika on teavitada hoiuterminali kontrollist ette inspeksioonile eelneva tööpäeva lõpus. OSPA juhatus tunnustab, et on esinenud üksikuid juhtumeid, kus eelinfot esmaspäevase kontrolli kohta on edastatud reedese päeva lõpus.

a. Lisaks on oluline juhtida tähelepanu põhimõttelise kaaluga faktile, mida auditi jooksul analüüsitut ei ole, et kõik OSPA soetatud varud on kindlustanud „All risk“ kindlustuse põhimõttel.

13. OSPA juhatus nõustub, et vedelkütusevaru kasutuselevõtu tegevuskava tuleb uuendada ja tõhustada. OSPA nõustub, et määrus, mis reguleerib OSPA tegutsemispõhimõtteid ning vedelkütusevaru müümise korda varustamisraskuste korral, ei vasta oma detailsuselt kriisikava nõuetele. OSPA juhatuse tööplaan näeb ette varude kasutuselevõtu treeningute korraldamise 1–2 korda aastas.

14. OSPA on nõus, et Eestis paiknevate vedelkütusevarude suurus peab riskide maandamise seisukohalt olema võimalikult suur. 2009. aastal läbiviidavate tarnete tulemusel suurenevad Eestis moodustatud varud sama aasta lõpuks kuni 2,7 korda. Tarnete tulemusel tõusevad Eestis hoiustatud bensiini varud 43 päeva ja diislikütuse varud 39 päeva tasemele. Selline areng peab tagama piisava ja lihtsalt kasutuselevõetava vedelkütusevaru ka juhuks, kui tarnekriisiga samaaegselt esineksid Läänemerele äärmuslikud ilmastiku- ja/või logistilised takistused. OSPA jätkab tööd leidmaks võimalusi Eestis hoiustatavate varude osakaalu suurendamiseks.

OSPA kommentaarid auditiaruande üksikute punktide kohta

Punkt 5. Kasutatud tarbimise numbrid ei vasta Statistikaameti poolt energiabilansis avaldatud andmetele, seega auditiaruandes kasutatud algandmed ei ole korrektsed.

Punkt 9. Maailmaturuhinnad on alates 2004. aastast kasvanud 2,5 korda, vedelkütuste tarbimine on sama ajaga kasvanud 13–14%, mis teeb täiendavaks bensiini ja diislikütuse varude moodustamise kohustuseks 2008. a veebruari hindade (ka USDi kurs) alusel kokku 1,125 mld krooni. 2008. a hindasid on kasutatud eelkõige seetõttu, et kütuse ostuks riigieelarvest eraldatud vahendite maht ja seega ka OSPA aktsiakapitali hetke suurus tuleneb 2008. a kevadel tehtud kütusehindade prognoosist. 2008. a juulikuus kasvas nafta barreli hind rekordilisele 147 dollarile.

Punkt 29. OSPA juhatusel on raske nõustuda Riigikontrolli esitatud hinnanguga, kus esitatakse Eesti ja Euroopa Liidu julgeolekupoliitika eesmärgete teineteisele vastanduvatena. Eesti riigi vedelkütusevarud, mis on hoiustatud Soomes, Rootsis ja Taanis ning mille säilimine ja kättesaamine on reguleeritud valitsuste vaheliste lepingutega, ei saa OSPA juhatuse hinnangul väheväärtuslikeks hinnata. Lisaks on aruande punkt vastuolus aruande punktidega 49 ja 51, mille kohaselt on Riigikontroll informeeritud Eesti hoiustajate huvipuudusest.

Punkt 33. OSPA juhatus ei pea võimalikuks teostada eelarveprognoose päevahindade (SPOT) alusel. Võrdlus varude maksumuse 2,5-kordse erinevuse kohta ei ole asjakohane eelkõige seetõttu, et varud soetatakse 2009. a jooksul, mitte aga 20.10.2008. a hindade alusel. Kütuse ostule eelneb varude hoiustamise hange ning teadmata on, mis kuust alates õnnestub hoiustamismahtu saada. Vastavalt arvutuse tegemise hetkel (20.10.2008) teadaolnud tulevikuhindadele ja SPOT hindadele on soetatavate varude maksumuse erinevus 1,26-kordne ning 40% volatiilsuse arvestamise korral 1,77-kordne. Siinjuures on arvestatud, et Eesti Pank fikseeris 20.10.2008. a dollarikursiks 11,6038 krooni, mis teeb EURUSD kursiks 1,3484, negatiivse stsenaariumi järgi prognoosisid analüütikud 2009. a EUR/USD kursiks 1,15, mis teeb dollari kursiks krooni suhtes 13,6057.

Punkt 35. OSPA ei saa nõustuda punktis 35 toodud väitega „Rahaeralduste tulemusena on suured summad seisnud OSPA arveldusarvel sihtotstarbetult“. Rahad on kõheselt peale aktsiakapitali suurendamist paigutatud tähtajalistele deposiithoiustele, kus tähtajad on valitud kooskõlas kütuseostu plaanidega, arvestades kõige varasemat võimalikku maksetähtaega. Toodud väite vastu räägib fakt, et nt 2008. a oli keskmine intress 7,0%. OSPA on kõnealust intressitulu kasutanud kütuse ostuks, mida Riigikontroll ei vaidlusta. 2009. a üldkoosolekul otsustas majandusminister võtta jaotamata kasumist dividendidena välja 29,7 mln krooni teenitud intressitulu.

Riigikontrolli soovitus	Majandus- ja kommunikatsiooniministri ning OSPA juhatuse esimehe vastused
<p>Vedelkütusevaru moodustamine ja selle kasutuselevõtt</p> <p>31. Soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> Et tagada majanduse tõrgeteta toimimine naftatoodetega varustamise häirete korral, analüüsida Eestis hoiustatava 	<p>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:</p> <ul style="list-style-type: none"> Teeme analüüsi, et määrata Eestis hoiustatava vedelkütuse varu vajaliku osakaalu koguarust. Turutingimuste muutumine võimaldab juba selle aasta lõpuks hoiustada ligikaudu 40 päevale vastav varu Eestis.

Riigikontrolli soovitus	Majandus- ja kommunikatsiooniministri ning OSPA juhatuse esimehe vastused
<p>vedelkütusevaru osakaalu vajalikku suurust. Analüüsi tulemustest lähtuvalt algatada vedelkütusevaru seaduse muutmise (p 20–25).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Töötada koostöös OSPA ja Siseministeeriumiga välja kütuse kasutuselevõtu plaan koos ajalise tegevuskavaga, arvestades seejuures elutähtsate valdkondade kütustega varustamise vajalikkust (p 26–30). ▪ Täiendada MKMile esitatavat igakuist vedelkütusevaru kajastavat aruannet selliselt, et aruandest nähtuks kütuse omanik, lisades näiteks iga kütusevaru liigi juurde andmeväljad, mis näitavad, milline osa kütusest on OSPA omanduses ja milline lepingutega delegeeritud (p 17–19). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Töötame välja kütuse kasutuselevõtu tegevuskava. ▪ Uue direktiivi kohaselt tuleb varu puudutavate andmete kohta luua register, milline peab võimaldama määrata varu asukohta, kogused, omaniku ja koosseisu. ▪ Teeme vedelkütusevaru seaduses vastavad muudatused.
<p>Vedelkütusevaru moodustamise rahastamine</p> <p>43. Soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Algatada vedelkütusevaru seaduse muutmise, mille kohaselt pärast 90 päeva varu moodustamist kaetakse kütuse soetuskulud varumaksest (p 39). ▪ Vähendada OSPA aktsiakapitali pärast 90 päeva varu moodustamist (hinnanguliselt 401 miljoni krooni võrra), taotledes Vabariigi Valitsuselt volitust, millega majandus- ja kommunikatsiooniminister saab OSPA aktsionäride üldkoosolekul otsustada aktsiakapitali vähendamise (p 32–38). ▪ Algatada seaduse muutmise, millega viiakse varumakse kooskõlla Riigikohtu otsusega (p 40–42). 	<p>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Analüüsime, millised on alternatiivsed võimalused kütuse soetuskulude katmiseks. ▪ Vähendame OSPA aktsiakapitali, kui kütuse oste enam ei kavandata. ▪ Vedelkütusevaru seaduse muutmise seadus on valmimas ning saadetakse kooskõlastusringile juulikuus.
<p>Hangete korraldamine</p> <p>55. Soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile:</p> <p>Algatada alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse muutmise eesmärgiga vabastada riigi vedelkütusevaru hoiustavad ettevõtjad aktsiisitagatise maksmise nõudest vedelkütusevaru koguse ulatuses (p 49–51).</p>	<p>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:</p> <p>Teeme Rahandusministeeriumile ettepaneku vabastada vedelkütusevaru hoiustavad ettevõtjad aktsiisitagatise maksmise nõudest varu koguse ulatuses.</p>
<p>Hangete korraldamine</p> <p>56. Soovitused OSPA juhatusele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kavandada kütuse hoiumahutite ja ostmise hanked selliselt, et vedelkütusevaru oleks moodustatud tähtaegselt (p 44–53). ▪ Et suurendada konkurentsi hangetel, võimaldada valdkonnas tegutsevatel ettevõtetel paremini oma tegevusmahte planeerida, selleks avaldada edaspidi oma kodulehel ja saata kõigile kütuse hulгимүүгига tegelevatele ettevõtetele sõlmitud lepingute lõppemise tähtajad, vajalikud hoiumahud ning kütuse kogused koos eeldatava hangete ajakavaga (p 44–48). 	<p>OSPA juhatuse esimehe vastus:</p> <p>OSPA on nõus, et hangetel on saadud vähe pakkumisi. Sealjuures on auditiaruandes kajastatud aastatel olnud kriitiliseks probleemiks hoiustamispakkumiste saamine. OSPA on teinud pikaajalisi plaane ning tutvustanud neid hoiustajatele 6 kuud kuni 2 aastat ette. Vaatamata tehtud plaanidele on mitmed hoiustamishanked pakkujate vähese huvi tõttu nurjunud.</p> <p>OSPA nõustub Riigikontrolli soovitustega tõhustada infovahetust turuosalistega nii, et eeldatav hangete ajakava oleks võimalikult paljudele pakkujatele võimalikult aegsasti teatavaks tehtud.</p>
<p>Järelevalve vedelkütusevaru hoiustajate üle</p> <p>74. Soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile:</p>	

Riigikontrolli soovitus	Majandus- ja kommunikatsiooniministri ning OSPA juhatuse esimehe vastused
<p>ministriile:</p> <p>Algatada vedelkütusevaru seaduse muutmise eesmärgiga anda vedelkütusevaru riikliku järelevalve ülesanne MTA-le ja määrata seejuures kindlaks ka järelevalve ulatus ning sagedus (p 63–64).</p>	<p>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:</p> <p>Teeme Rahandusministeeriumile ettepaneku laiendada Maksu- ja Tolliameti järelevalve funktsioone.</p>
<p>Järelevalve vedelkütusevaru hoiustajate üle</p> <p>75. Soovitused OSPA juhatusele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Laiendada vedelkütusevaru kontrolli ulatust sellisel, et oleks võrreldud kogu terminalis asuva kütuse kogus laoaruandlusega (p 57–61). ▪ Alustada kahepoolseid läbirääkimisi hoiulepingute muutmiseks, et oleks selgesõnaliselt kindlaks määratud OSPA õigus kontrollida kogu terminalis asuva kütuse kogust ja laoaruandlust (p 57–61). ▪ Kontrollida kõiki varusid vähemalt kaks korda aastas (p 65–67). ▪ Kontrollimisest teatada ette mitte rohkem kui 24 tundi (p 65, 71–72). ▪ Huvide konflikti vältimiseks veenduda, et inspekteerijad on kontrollitavast sõltumatud (p 65, 69). 	<p>OSPA juhatuse esimehe vastus:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ OSPA on Riigikontrolli soovitustega üldjoontes nõus, kuid ei nõustu sellega, et toodud järelduse formuleerimisel on lähtutud üldistustest. ▪ Ettepanek kontrolli ulatuse laiendamiseks nii, et lisaks regulaarsetele vedelkütusevarude koguste ja kvaliteedinäitajate analüüsimisele oleks teostatud ka lepinguliste hoiustajate laoaruandluse audit, on võetud OSPA tööplaani. ▪ Ettepanek hoiulepingute rangemaks ümbersõnastamiseks vajab täiendavat analüüsi. Seni kasutusel olev lepinguvorm on võetud üle Saksamaa vedelkütusevaru agentuurilt ja kohandatud Eesti õigusruumi pädeva advokaadibüroo abiga ning reguleerib kõnealuseid punkte järgnevalt: <ul style="list-style-type: none"> - Varude hoidja on kohustatud pidama sobivaid ja selgeid ladustamise registreid ja arvepidamist, mis on sobiv OSPA-poolseteks kontrollideks. Hoidja peab võtma kasutusele kõik meetmed, mis on vajalikud OSPA varudega seonduvate õiguste selgeks identifitseerimiseks ja ülestähendamiseks ladustamise registrites ja arvepidamises. - OSPAl on õigus kontrollida hoidja asjaomaseid ladustamise registreid ja arvepidamist, arveraamatuid ja muid dokumente igal ajal tööaegade kestel. OSPA kontrolli õigus on kehtiv ka pärast hoiulepingu lõppemist. ▪ OSPA on inspeksiooni teostamise vajaduse sagedust analüüsinud terminalipõhiselt ning vajaduse korral on seda mõne terminali osas tehtud ka kuni 4 korda aastas. OSPA korrigeerib oma protseduure nii, et kõiki varusid inspekteeritakse vähemalt kaks korda aastas. ▪ OSPA tavapärane praktika on teavitada terminale inspeksioonist ette eelneva tööpäeva lõpus. Kolm päeva on inspeksioonist ette teatatud vaid üksikul juhul kui inspektoriga on inspeksiooniaeg kokku lepitud esmaspäevaks. Esmaspäevastest inspeksioonidest tulevikus hoidutakse. ▪ Inspektorite lepinguid täiendatakse punktiga huvide konflikti vältimise kohustusest.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli hinnata Eesti vedelkütusevaru suuruse vastavust üleminekuperioodiga kehtestatud nõuetele, OSPA sisekontrollisüsteemide tõhusust varude kvaliteetse säilimise tagamisel ning varude kasutuselevõtu korraldust.

Hinnangu andmise kriteeriumid

1. **Vedelkütusevaru on moodustatud säästlikult ja kooskõlas õigusaktidega.** Selleks hinnatakse, kas:
 - 1.1. vedelkütusevaru suurus vastab vedelkütusevaru seaduses toodud miinimumtasemele;
 - 1.2. kütus on ostetud parima võimaliku hinnaga;
 - 1.3. kütuse ostmine ja hoiustamine on korraldatud kooskõlas õigusaktidega ja konkurentsi soosival viisil;
 - 1.4. lepingud on sõlmitud vastavalt läbiviidud hangete tingimustele.
2. **Eesti vedelkütusevaru on operatiivselt kasutuselevõetav.** Selleks hinnatakse, kas:
 - 2.1. Eestis hoiustatava kütuse osakaal on piisav selleks, et tagada kogu varu tõrgeteta kasutuselevõtt naftatoodetega varustatuse häirete korral;
 - 2.2. varu operatiivseks kasutuselevõtuks on välja töötatud detailne kava, mis on tõhusa ja selge juhtimisahelaga, määrab kõikide osapoolte ülesanded ning hõlmab kõiki vajalikke ressursse.
3. **OSPA sisekontrollisüsteemid tagavad soetatud varude kvaliteetse säilimise.** Selleks hinnatakse, kas:
 - 3.1. OSPA juhatus teostab vedelkütusevaru koguse ja kvaliteedi üle regulaarset ning tõhusat järelevalvet;
 - 3.2. OSPA nõukogu teostab juhatuse tegevuse üle regulaarset ja süsteemset järelevalvet.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditiga antakse hinnang MKMi ja OSPA tegevusele vedelkütusevaru moodustamise ja haldamise korraldamisel.

Auditi käigus ei anta hinnangut, kas vedelkütusevaru on olemas deklareeritud koguse ja kvaliteediga, sest suur osa hoiustatavast kütusest asub Soomes ja Rootsis.

Auditi lõpetamise aeg:

Auditi toiminguid alustati 2008. aasta augustis ja audit lõpetati 2009. aasta juunis.

Auditi meeskond:

Auditi meeskonda kuulusid auditi juht Mart Villems ja audiitor Margit Jaksen.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on TAO-2-1.4/09/46.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Lisa: OSPA juhatuse ning nõukogu liikmed

Juhatusel liikmed (16.6.2009. a seisuga):

- *Alan Vaht* (juhatuse esimees)
- *Priit Enok*

Nõukogu liikmed (16.6.2009. a seisuga):

- Ando Möldre (nõukogu esimees), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, energeetika osakonna juhataja asetäitja
- Anne-Ly Normak, Rahandusministeerium, juriidilise osakonna nõunik
- Aivo Vaske, Siseministeerium, regionaalministri nõunik
- Rain Talmar, Neste Eesti AS, hulgimüügi juht
- Tõnu Ääro, Mazeikiu Nafta Trading House OÜ, juhataja
- Lembit Eespäev, AS Jetoil, juhatuse liige